

**Regimewandel durch Grossprojekte.
Auf der Suche nach lokaler Handlungsfähigkeit in
Zürich und Wien.**

Abhandlung
zur Erlangung der Doktorwürde
der Philosophischen Fakultät
der
Universität Zürich

vorgelegt von
Armin Kühne

von Rieden / SG

Angenommen im Sommersemester 1995 auf Antrag von Herrn
Prof. Dr. Ulrich Klöti

Overseas Publishers Association, Singapore, 1997

Die Schriftenreihe

Europäische Urbanität – Politik der Städte

wird herausgegeben von

Heinz Kleger, Universität Potsdam

Band 1

Urbanität und Stadtentwicklung. Politische Entscheidungsprozesse in
Bologna, Frankfurt/Main und Zürich

Erwin Rüegg

Band 2

Regimewandel durch Großprojekte. Auf der Suche nach lokaler
Handlungsfähigkeit in Zürich und Wien

Armin Kühne

Band 3

Metropolitane Transformation durch urbane Regime. Berlin-Brandenburg auf
dem Weg zu regionaler Handlungsfähigkeit

Heinz Kleger

Band 4

Vom Stadtforum zum Forum der Stadt. Entwicklung und Perspektiven des
Stadtforums Berlin

Heinz Kleger, Andreas Fiedler, Holger Kuhle (Hrsg.)

Armin Kühne

Regimewandel durch Großprojekte

Auf der Suche nach lokaler Handlungsfähigkeit
in Zürich und Wien

Copyright © 1997 OPA (Overseas Publishers Association) Amsterdam B.V.

Alle Rechte vorbehalten. Veröffentlicht in den Niederlanden als Lizenz durch
G+B Verlag Fakultas.

Kein Teil dieses Buches darf in irgendeiner Form mit elektronischen,
mechanischen oder anderen Mitteln einschließlich des Fotokopierens oder
Aufzeichnens bzw. mit Hilfe von Speicher- oder Datenabrufsystemen ohne
schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder genutzt werden.

Printed in Singapore

Amsteldijk 166
1st Floor
NL-1079 LH Amsterdam
Niederlande

ISBN: 90-5708-007-9 (Hardcover)
ISSN: 1384-1327

Die vorliegende Arbeit wurde von der Philosophischen Fakultät I der Universität
Zürich im Sommersemester 1995 auf Antrag von Herrn Professor Dr. Ulrich Klöti
als Dissertation angenommen.

Inhaltsverzeichnis

Über die Reihe	xi
1. Erstes Kapitel: Herausforderungen und Antworten der Städte in den achtziger Jahren	
1.1. Einleitung: Die Herausforderung an Zürich und Wien in den achtziger Jahren	1
1.1.1. Die ökonomische Herausforderung	2
1.1.2. Die soziale und kulturelle Schwierigkeit	5
1.1.3. Institutionelle Schwierigkeiten und Anpassungsversuche	8
1.1.4. Stadtentwicklung durch Grossprojekte	16
1.1.5. Aufbau und Inhalt der Untersuchung	18
1.2. Das Bahnhofsprojekt HB-Südwest in Zürich	19
1.3. Die Weltausstellung 1995 Wien-Budapest	29
2. Zweites Kapitel: Methode und Fallrekonstruktionen	
2.1. Datenerhebung und Datenanalyse	39
2.1.1. Die Wahl der sinnverstehenden Methode	39
2.1.2. Das Experteninterview als Verfahren der Datenerhebung	40
2.1.3. Die Analyse der verbalen Daten	42
2.2. Lokale Handlungsfähigkeit als praktische Schlüsselkategorie	45
2.2.1. Der Fall Zürich	45
2.2.2. Der Fall Wien	55
2.2.3. Vergleichende Interpretation der beiden Fälle	63
3. Drittes Kapitel: Lokale Handlungsfähigkeit als theoretische Kategorie	
3.1. Die Stadt als Gegenstand der Politikwissenschaft	65
3.1.1. Pluralismus als Grundlage urbaner Politik	65
3.1.2. Theorien urbaner Politik im Wohlfahrtsstaat: Zwischen Pluralismus und Elitenmacht	66
3.1.3. Theorien urbaner Politik im Wohlfahrtsstaat: Staatsmanager und drittes Gesicht der Macht	68
3.1.4. Pluralismus und Neokorporatismus	69
3.2. Die Theorie urbaner Regimes: lokale Handlungsfähigkeit als theoretische Kategorie	72
3.2.1. Regimes als informelle Kooperation	72

3.2.2.	Die Regierungsfähigkeit urbaner Regimes	76
3.2.3.	Die Offenheit lokaler politischer Prozesse	78
3.2.4.	Urbane Regimes und Urbanität	81
3.2.5.	Das Grundproblem urbaner Regimes in den achtziger Jahren	82
4.	Viertes Kapitel: Von der Stadtentwicklungsplanung zu Grossprojekten	
4.1.	Der Übergang zu integralen Konzepten	85
4.2.	Die Stadtentwicklungsplanung der achtziger Jahre	86
4.3.	Zur Praxis des lokalen Regierens am Ende der achtziger Jahre	89
4.4.	Grossprojekte und Stadtentwicklungsplanung	91
4.5.	Zürich: Zerfall lokaler Handlungsfähigkeit und Grossprojekte	93
4.6.	Wien: Das Scheitern hegemonialer lokaler Handlungsfähigkeit und Grossprojekte	100
4.7.	Neue Organisationsformen	106
4.7.1.	Professionelles Management	106
4.7.2.	Die Dominanz wirtschaftlicher Entwicklungsziele	108
5.	Fünftes Kapitel: Urbane Regimes in Zürich und Wien im Vergleich	
5.1.	Lokale Selbstverwaltung in Österreich und Schweiz	111
5.1.1.	Zentralstaatliche Reformbemühungen der Gemeindeverfassung in Österreich	111
5.1.2.	Dezentrale Fragmentierung der Gemeinden in der Schweiz	113
5.1.3.	Nationale Konzepte der lokalen Selbstverwaltung	116
5.2.	Die Politik in Städten	123
5.2.1.	Politik der Produktion und Politik der Reproduktion	123
5.2.2.	Institutionelle Typen lokaler Politik	128
5.2.3.	Pluralismus in Zürich	135
5.2.4.	Korporatismus in Wien	138
5.2.5.	Pluralismus und Korporatismus als Prozess relativ autonomer Entscheidungsbereiche	141
5.3.	Politisch-ideologische Faktoren urbaner Politik	162
5.3.1.	Staat und Politik	162
5.3.2.	Österreich: Staatsbildung von oben und Korporatismus	164
5.3.3.	Schweiz: Staatsbildung von unten und Konkordanzdemokratie	167
5.3.4.	Hegemonialisierung staatlicher Parteiherrschaft in Wien	170

5.3.5.	Liberales Verlaufsmuster des politischen Pluralismus in Zürich	173
5.3.6.	Gemeinschaft und Lokalität	177
5.3.7.	Die Revitalisierung des urbanen Raums in Wien	181
5.3.8.	Konfliktive urbane Raumkonzeptionen in Zürich	186
6.	Sechstes Kapitel: Bedingungen des Regimewandels	
6.1.	Dimensionen des Regimewandels	191
6.2.	Der Wandel der Regimeziele	195
6.3.	Der Prozess der Koalitionsbildung	196
6.4.	Regimewandel als Ausdruck gesteigerter Mobilisierung der Bevölkerung	197
6.5.	Die Herausforderung der regimekonstituierenden Entscheidungssysteme durch (Hyper)-Pluralisierung	198
6.6.	Elitenverhalten und Politikverständnis	199
6.7.	Urbaner Raum	200
6.8.	Schluss	201
	Anhang	203
	Literaturverzeichnis	211
	Sach- und Personenregister	233

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterbliebenenversicherung
B.I.E.	Bureau International des Expositions
BVG	Bundesverfassungsgesetz
BZO	Bau- und Zonenordnung
CVP	Christlich-Demokratische Volkspartei
EVP	Evangelische Volkspartei
Expo 95	Weltausstellung 1995
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GP	Grüne Partei
HB-SW	Hauptbahnhof Südwest
HWV	Höhere Wirtschafts- und Verwaltungsschule
KPÖ	Kommunistische Partei Österreichs
LdU	Landesring der Unabhängigen
MA	Magistratsabteilung
NIMBY	Not In My Backyard
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PBG	Planungs- und Baugesetz
PTT	Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBG	Schweizerische Bankgesellschaft
SBV	Schweizerischer Bankverein
SD	Schweizer Demokraten
SKA	Schweizerische Kreditanstalt
SP	Sozialdemokratische Partei
SPÖ	Sozialistische Partei Österreichs
SVP	Schweizerische Volkspartei
TA	Tages Anzeiger
UNO	United Nations Organizations
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung

Erstes Kapitel: Herausforderungen und Antworten der Städte in den achtziger Jahren

"Staaten kommen und Staaten gehen. Grenzen verschwinden. Städte bleiben auf ihrer Position" (ein Vertreter der lokalen Regierung in Wien).

"Was ist die Stadt?" (ein Vertreter der privaten Investoren in Zürich).

1.1 Einleitung: Die Herausforderung an Zürich und Wien in den achtziger Jahren

Als Ende der achtziger Jahre die Experteninterviews in Zürich und Wien geführt wurden, traf ich in den beiden Städten auf eine Problemkonstellation, die dem internationalen Trend folgte. In vielen europäischen Städten standen die lokalen Regierungen vor neuen ökonomischen Herausforderungen, den wirtschaftlichen Strukturwandel im Kontext der Metropolenkonkurrenz voranzutreiben. Der Steuerungsbedarf war indessen mit der Internationalisierung der Wirtschaft vor neue Probleme gestellt. Zwar verlangte die wirtschaftliche Umstrukturierung zur postindustriellen Stadt vermehrt lokal geprägte, individuelle Lösungen, um das "endogene Potential" von Städten und Regionen auszuschöpfen. Die relevanten Akteure der Wirtschaft waren aber vermehrt überlokal orientiert, investierten weltweit und standen zu den Standorten ihrer Wahl, in diesem Fall Zürich und Wien, nicht in einem Näheverhältnis wie der Bürger zu seiner Polis. Mit dieser Differenz zwischen der Globalisierung des Kapitals, der Waren- und Arbeitsbeziehungen einerseits und der zunehmenden Bedeutung und Wiederentdeckung des Lokalen, der politischen Identität des lokalen Raums, kann mit Blick auf die Stadt in den achtziger Jahren das zentrale Muster des Modernisierungsprozesses bezeichnet werden. Dieses Muster setzte aber die Städte unter hohen politischen Handlungsdruck bzw. unter hohen Druck internationaler Märkte. Eines der zentralen Handlungsfelder, in welchen sich der unter wirtschaftlichem Druck stehende Modernisierungsprozess abzeichnete, waren Grossprojekte der Stadtentwicklung.

Diese Herausforderung aufzunehmen, rief in den beiden Städten Zürich und Wien die Erinnerung an die individuelle institutionelle Ausgangslage lokaler Politik hervor. Lokale Institutionen sahen sich mit Blick auf diese Ausgangslage der Steuerung der ökonomischen Umstrukturierung sozialen Änderungsprozessen in der urbanen Gesellschaft gegenüber und waren einer Pluralisierung von Konflikten und Interessen ausgesetzt, die politischen Konsens zu Richtung und Tempo der Entwicklung zur knappen Ressource werden liess. Die bisherigen Wachstumskoalitionen in den beiden Städten standen einer wachsenden Opposition gegenüber und polarisierten mit ihren Entscheidungen vermehrt die städtische Gesellschaft. Lokale Politik unterlag in diesem Zeitraum zugleich dem Druck, bisherige institutionelle Strategien zu überdenken und sich mit Blick auf politische Ziele im Horizont lokaler politischer Identität neu zu vergewissern. Soziale Gruppen und Schichten wurden zum einen intern hetero-

gener und zum anderen mit dem Fokus auf die Lokalität ihrer Konflikte zu schicht- und gruppenübergreifenden Koalitionen gebündelt. In diesem Kontext wurde die Fähigkeit, lokal zu handeln, zum Leitmotiv der in beiden Städten geführten Interviews mit Vertretern der Planungsorganisationen der städtischen Grossprojekte aus Regierung, Verwaltung, Parteien, Interessenorganisationen und Bürgerbewegungen.

1.1.1 Die ökonomische Herausforderung

Zürich erlebte in der Nachkriegszeit eine Periode anhaltenden Wirtschaftswachstums und entwickelte sich zu einem funktional vernetzten grossen Wirtschaftsraum. Die Wachstumspolitik innerhalb dieses Raums war von der Konkurrenz der Gemeinden untereinander um die Standortgunst von Unternehmungen geprägt und wurde vom Kanton durch Wachstumspolicies (z.B. im Verkehrsbereich) unterstützt. Dieses dezentrale Muster führte zu Ungleichgewichten der Entwicklung. Im nationalen Rahmen konnte die gewachsene Stadt nicht mehr verortet werden und erzeugte bei den lokalen politischen Eliten Orientierungsprobleme:

"Was hat Zürich für eine Funktion? Zürich ist zwar eine politische Gemeinde von dreitausend Gemeinden, aber Zürich hat nationale Dimensionen, die wir zum Teil selber wollten und die uns zum Teil auferlegt worden sind" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Auch im Inneren dieses Wirtschaftsraums haben sich Ungleichgewichte entwickelt. Die privaten Unternehmungen tendierten dazu, in der Kerngemeinde zu investieren, weil sie für den internationalen Verkehr im Vergleich zu den Umlandgemeinden die beste Adresse war.

"Und jetzt will alles in das Zentrum hinein, das Zürich heisst. London heisst halt überall London, bei uns heisst's halt dann Wallisellen. Das ist eine Prestigefrage, eine Standortprestigefrage" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Für wirtschaftlich führende Bereiche des privaten Sektors war der Agglomerationsraum nicht attraktiv genug. Konsequenterweise war die Entwicklung von der Zentralisierung der wichtigsten Funktionen in der Kerngemeinde geprägt und wurde in der Stadt von Verdrängungseffekten für den Wohnungsmarkt begleitet. Begleiterscheinungen waren die Abwanderung von Stadtbewohnern in die Aussenquartiere und Agglomerationsgemeinden, die dadurch bedingte Zunahme der Pendlerbewegungen und die Entwicklung neuer Haushaltsstrukturen (Ein- und Zweipersonenhaushalte) in der Stadt. Durch den Investitionsdruck, der in den achtziger Jahren mit den brachliegenden Industriearealen auf dem Stadtgebiet zugunsten tertiärer Dienstleistungsmärkte entstand, wurden alle die-

se Entwicklungsfaktoren verschärft. Für die lokale Regierung entstand mit Blick auf diese Industrieareale grosser Handlungsdruck.

Für die privaten Investoren war das lokal gewachsene Verständnis für ihre Interessen in den achtziger Jahren zu eng geworden. Das Fehlen einer politischen Steuerung der wirtschaftlichen Entwicklung begann zur Beschränkung der wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten zu werden, weil verpasst wurde, dem Wirtschaftsraum eine politische Zuständigkeit zuzuordnen. Bisherige Planungsversuche im dreistufigen Föderalismus waren mit Blick auf das Beispiel der Planung der 'dezentralen Konzentration' gescheitert.

"Der Bund hat probiert, mit dem Raumplanungsgesetz gewisse Sachen landesweit in den Griff zu bekommen. Und das hat er nicht geschafft, wie z.B. die dezentrale Konzentration oder konzentrierte Dezentralisation oder wie das Ding heisst" (ein Vertreter der privaten Investoren).

Der Mangel an institutionell unterstütztem Verständnis für den Wirtschaftsraum Zürich stellte sich in den achtziger Jahren als Verengung der Sichtweisen (als "institutionelle Nabelschau") heraus, mit den überlokalen wirtschaftlichen Herausforderungen umzugehen.

"Wenn wir Visionen entwickeln wollen, müssen wir unbedingt über die Stadtgrenzen hinaus denken, von mir aus auch über die Landsgrenzen hinaus" (ein Vertreter der privaten Investoren).

Angesprochen waren aus Sicht privater Investoren sowohl die Unternehmer als auch die Regierungen von Gemeinden und dem Kanton und die im Agglomerationsraum angesiedelte Bevölkerung. Hinderlich dafür war, dass weder die privaten Investoren infolge der bisherigen Ansiedlungspolitik der städtischen Behörden noch die lokalen Regierungen der Gemeinden infolge der Gemeindekonkurrenz auf die Stadt in einem umfassenderen Sinne bezogene Vorstellungen entwickeln mussten. Um diese ökonomische Herausforderung anzunehmen, versuchte die lokale Regierung der Kerngemeinde ihre Wirtschaftspolitik mit den Zielen neu zu formulieren, ein Gleichgewicht der wirtschaftlichen Belastung und Bevorteilung zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden, ein Gleichgewicht industrieller und tertiärisierter privater Sektoren auf Stadtgebiet und nicht zuletzt ein Gleichgewicht der Zusammensetzung und Ansiedlung der Bevölkerung zu erhalten.

Wien hatte bis in die achtziger Jahre einen Schrumpfungsprozess erlitten. Grund dafür war zum einen die Besatzung der Alliierten bis 1955, die die Teilnahme am westeuropäischen Markt erst mit zehnjähriger Verspätung zuließ. Zum anderen waren die Randlage Österreichs zu Europa und die "toten" Grenzen nach Osten von grossem Nachteil für die wirtschaftliche Entwicklung. Die lokale Regierung ging in den achtziger Jahren von einem "Aufholbedarf" aus,

Ziel war in jedem Fall die Stabilisierung von Arbeitsplätzen und Bewohnern. Aufgrund des Steuer- und Verteilungssystems, in welchem der Bund finanzielle Mittel für Infrastrukturen und Sozialleistungen im Umfang der Bevölkerungsgrösse ausschüttet, war die Finanzierung der ausgebauten öffentlichen Dienstleistungen bedroht. Wirtschaftliches Wachstum war von vitalem Interesse für die lokale Regierung selbst, wurde von den lokalen politischen und ökonomischen Eliten als konsensuelles Ziel und öffentliches Interesse vorausgesetzt und musste politisch nicht besonders legitimiert werden.

"Daher geht's nicht um Wachstum oder nicht, sondern darum, das Ausmass der Schrumpfung zu beeinflussen" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Die trotz der Schrumpfungprozesse stattfindenden ungleichen Entwicklungen der Teilräume Wiens zugunsten des Südens und Erscheinungen der sozialen und funktionalen Entmischung standen gegenüber den Wachstumszielen im Hintergrund und waren weniger von Verdrängungseffekten des Marktes als durch Planungsentscheidungen der lokalen Regierung bedingt. Die Entwicklung des wirtschaftlichen Gesamttraums war über die Grenzen des Stadtstaates hinaus in hohem Ausmass politisch kontrolliert. Tendenzen der Zentralisierung von Funktionen wurden bis in die achtziger Jahre ohne Konflikte mit den angrenzenden Bundesländern von der lokalen Regierung begrüsst. Zunehmende Pendlerbewegungen infolge von sozialer und funktionaler Entmischung wurden in den achtziger Jahren zu kontrollieren versucht.

Die dominante Praxis der lokalen Wirtschaftspolitik waren Grossprojekte des Ausbaus von Infrastrukturen. Grossprojekte, die wirtschaftliches Wachstum ermöglichen sollten, waren in Wien eine Institution, die durch den Bund subventioniert wurde, und als Instrument in den Händen der lokalen Regierung ein dominanter Machtfaktor, der ein hohes Mass an öffentlicher Kontrolle der wirtschaftlichen Entwicklung ermöglichte.

"Die Stadt Wien, die auch gleichzeitig Bundesland ist, ist natürlich bemüht, bei allen Dingen, die passieren, ausser Landesmitteln auch noch andere Mittel, sprich Bundesmittel beispielsweise, an Land zu ziehen. Und daher gibt es mit Sicherheit, also man kann nicht sagen mit Recht, seitens des Finanzreferenten des Landes Wien die Ambition, möglichst viele Bundesmittel, so wie es jeder Landesfinanzreferent tut, an Land zu ziehen. Und zu solchen Bundesmitteln gehören Investitionen des Bundes im Bereich von Bundesstrassen, auch beim U-Bahnbau" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

Infolge der Übereinstimmung von Gemeinde und Bundesland Wien entwickelte sich, besonders im Verkehrsbereich, ein "sich selbst fütterndes System" von öffentlichen Grossinvestitionen.

Die damit einhergehende politische Kontrolle der wirtschaftlichen Entwicklung wurde indessen von überlokalen privaten Investoren vermehrt in Frage gestellt. Der Typ des politischen Unternehmers wurde vermehrt abgelehnt, der im Stil von: "Ich muss, wenn sich, wenn sich die privaten Unternehmer nicht scharenweise bei mir anstellen und sagen: 'Ich möchte etwas tun'. Dann muss ich etwas in Bewegung setzen" (ein Vertreter der lokalen Regierung), in die Märkte interveniert. Tatsächlich hatte sich aus lokaler Regierung und kommunalisierten Teilen des privaten Sektors ein Interessenverbund entwickelt, der - in der Struktur inflexibel - von privaten Investoren in den achtziger Jahren unter Druck gesetzt wurde. Mit Hinweisen auf die Metropolenkonkurrenz und die absehbare Öffnung der osteuropäischen Märkte wurde in Zweifel gezogen, ob die zu weit gehende bürokratische Kontrolle der Dynamik der Entwicklung mit Blick auf Investitionsoptionen genügend flexibel gestaltet werden kann. Statt dessen wurde der Markt in seiner dezentralen Anpassungsfähigkeit ordnungspolitisch eingefordert. Die Planung von Grossprojekten wurde von daher unter den Druck von Privatisierungsforderungen gesetzt. Befürchtet wurde, dass die eingespielten politisch-administrativen Strategien nicht die erhofften "qualitativen Entwicklungssprünge" ermöglichen. Aus Sicht der privaten Investoren war das bisherige System mit Blick auf die überlokale Metropolenkonkurrenz an Grenzen der institutionellen Problemwahrnehmung angekommen:

"Wir müssen versuchen, neue Elemente, neue Dimensionen der Planung miteinzubeziehen und daher eben Visionen zu entwickeln" (ein Vertreter der privaten Investoren).

Auch in Wien richtete sich diese Forderung nicht allein an die politische Macht der lokalen Regierung, sondern auch an die Einstellung der Bevölkerung. Auch an den in der Handelskammer organisierten privaten Sektor wurde die Kritik gerichtet, die private Initiative zu sehr der politischen Kontrolle und der Aktivität politischer Führungsfiguren zu überlassen, die sich als Vermittler zwischen Staat und Wirtschaft profilierten.

1.1.2 Die soziale und kulturelle Schwierigkeit

Zentrales Merkmal der Entwicklung Zürichs in den achtziger Jahren war, die Folgen des Auseinanderfallens der Funktion der Stadt als wirtschaftliche Region und als Wohnort auszuhalten. In dieser Situation entwickelten sich grundsätzlich zwei auseinanderfallende Orientierungen. Auf der einen Seite wurden vermehrt soziale und nutzungsmässige "Monokulturen" wahrgenommen, während "kleine Gewerbler, Privatschulen, kleine Sportschulen, ein Behindertenzentrum, ein was weiss ich, all das, was Urbanität ausmacht, die Vielfältigkeit, das Kuriose, das was nicht, Nischen" immer mehr vertrieben werden (ein Vertreter der lokalen Regierung). Eingefordert wurde der Schutz kleiner, iden-

titätsstiftender Lebensräume ("Nischen"). Auf der anderen Seite wurden die konservativen Strömungen in der Bevölkerung als Krise wahrgenommen.

"Ich glaube, diese Generation will das nicht mehr, diese Bauerei. Und das merken Sie überall. Ich habe intensive Gespräche mit der SBB, weil mich das als Bürger interessiert. Das ist heute der Schweizer. Der Schweizer will kein Grossprojekt mehr. Der Schweizer will nichts mehr. Sie können sagen, er will keine Emissionen mehr. Er will noch sein eigenes Viereck. Er will seine grosse AHV und eine grosse Pension. Aber im grossen Stil wieder einmal etwas Neues aufzuziehen, das ist nicht mehr denkbar" (ein Vertreter der privaten Investoren).

Tatsächlich entstanden dezentral vermehrt kleinräumige Motive des Schutzes von Lebensräumen, die im internationalen Vergleich als Not-in-my-backyard-Phänomen bekannt geworden sind, sowie konservative Schutzbedürfnisse bei wachsenden Bevölkerungsteilen und Sicherheitsbedürfnisse bei Teilen der lokalen Wirtschaft gegen das bisherige Entwicklungstempo. Diese Bedürfnisse wurden von den politischen Eliten als "Aufspaltung" und "Auflösung" in politisch polarisierte Lager und "Neugruppierungen" wahrgenommen und beklagt. Das lokale politisch interessierte Publikum unterlag Prozessen der Pluralisierung von Konflikten bis hin zur hyperpluralistischen Auflösung in Gruppen. Der entsprechende Zerfall des politischen Konsenses bzw. der Kohärenz politischer Öffentlichkeit wurde in der Stadt von intensivierten Bürgeraktivitäten begleitet, von Teilen der politisch oppositionellen Eliten als neues "kommunales Bewusstsein" begrüsst und gehörte für das politische Management von Zustimmung seitens der lokalen Regierung, aber auch der privaten Investoren in den achtziger Jahren bald zur Normalität.

Zur sozialen, politischen und kulturellen "Auflösung" und Polarisierung in grössere Koalitionen, die sich gegenseitig progressive Positionen ("Führen im Vorausgehen") bzw. konservative Grundeinstellungen ("Führen im Bremsen") vorwarfen, kam verschärfend die Polarisierung von Interessenlagen zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden hinzu. Im Interesse der Agglomerationsgemeinden stand ein funktionierendes Zentrum für die Bedürfnisse in den Lebensbereichen von Arbeit, Freizeit und Kultur. Entsprechende Infrastrukturen im Zentrum wurden als selbstverständlich vorausgesetzt, während Wohnbedürfnisse in der eigenen Gemeinde, oft mit hohem Wert an Lebensqualität, abgedeckt wurden. Die Folgeeffekte für Kernstadtbewohner wurden aus Sicht des neuen "kommunalen Bewusstseins" nicht akzeptiert.

"Die Stadt, das Zentrum, muss für die auf der Landschaft funktionieren, alles muss funktionieren. Wenn möglich einfach hinein fahren, ihre Bedürfnisse da erfüllen und wieder hinausfahren. Parkplätze haben, das Kulturelle muss funktionieren. das Einkaufen muss funktionieren. Aber sie gehen dann wieder raus. Haben ihre

Häuser und Wohnungen im Grünen, und die Probleme, die das für die Stadtbevölkerung bringt, die da eben leben muss, sehen sie nicht. Die Stadt muss funktionieren für die 150000 Pendler am Tag. Und da hat's zum Teil ein totales sich gegenseitig nicht Verstehen. Die Lebenssituation von denen auf dem Land ist eine ganz andere" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Die soziale und räumliche Polarisierung von Interessenlagen wurde in den achtziger Jahren in die politischen Institutionen transportiert und dort vermehrt als Krise des lokalen Regierens abgelehnt. Aus dieser Perspektive war die Krise lokalen Regierens "nicht primär eine Frage, wie geschlossen ist jetzt das bürgerliche Lager, oder wie geschlossen ist das linke Lager, sondern wie klar bereitet sich die Führung, die Exekutive, auf ihre Vierjahresaufgabe vor und wie gut ist die Unité de Doctrine und das Rollenverständnis dort?" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

In Wien kam es aufgrund der weitgehenden Übereinstimmung der Stadt als regionaler Wirtschaftsraum und der Stadt als Gemeinde sowie der stärkeren politischen Kontrolle der Entwicklung nicht zu starken, das soziale Klima verschärfenden Zentralisierungs- und teilträumlichen Entmischungserscheinungen. Statt dessen wurde die wirtschaftliche Entwicklung immer auch an sozialpolitischen Kriterien gemessen. Das zeigte sich im Programm der in den siebziger Jahren eingeführten Instrumente der 'Stadterneuerung'. Nach sozialdemokratischem Vorbild sollten damit im Zeichen der schrumpfenden Stadt städtebauliche und soziale Erneuerungsprozesse eingeleitet und kontrolliert werden. Umgekehrt wurde dieses Programm immer durch den wachstumsorientierten Konsens unterstützt, nicht allein bestehende Strukturen zu "konservieren", sondern auch Wohnungen und Arbeitsplätze zu projektieren. Das schrumpfungsbedingte Stadterneuerungsprogramm konnte deshalb immer ohne Opposition in den Dienst der wachstumsorientierten "Metropolenkonkurrenz" gestellt werden.

Gleichwohl wuchsen in den achtziger Jahren neue soziale Bewegungen und Bürgeraktivitäten, die entlang von teilträumlichen Betroffenheiten der Stadtentwicklung Protest ankündigten und sich zu einer wachsenden Opposition entwickeln konnten. Darüber hinaus stellten diese Bewegungen, unterstützt durch die Partizipationsgelegenheiten, die das Stadterneuerungsprogramm für die Bevölkerung vorsah und die zu praktizieren begonnen wurden, basis- bzw. direktdemokratische Ansprüche und stellten die Parteienherrschaft der SPÖ von Wien unter höheren Legitimationsdruck oder gar in Frage. Ebenso wie in Zürich wurden diese Strömungen in ihrer konservativen Grundhaltung von Regierungsseite als "Passivität" bzw. "Pessimismus" abgelehnt, die es zugunsten der überlokalen Herausforderung der Metropolenkonkurrenz zu überwinden galt. Damit entwickelte sich mit Blick auf Ziele bzw. Tempo der Entwicklung dieselbe Polarisierung zwischen Koalitionen wie in Zürich. Die soziale und vor allem die politische Kohäsion des lokalen Regierens erwies sich aber als stärker und konnte länger eine politische "Auflösung" vermeiden, nicht aber, wie sich in den Kommunalwahlen 1991 zeigte, grundsätzlich verhindern. Be-

merkwürdig war die grosse Intensität der politischen Eliten der lokalen Regierung, die den Wachstumskonsens ungebrochen teilten, die Bevölkerung für ihre Ziele des im eigenen Selbstverständnis sozial abgefederten und ökologisch rücksichtsvollen wirtschaftlichen Wachstums zu mobilisieren.

Ausgeprägt kamen entsprechende Aktivitäten in der Planung des Grossprojekts Expo 95 zum Ausdruck. Das Projekt wurde in den Dienst einer umfassenden historischen Neuorientierung der eigenen politischen Identität im mitteleuropäischen Kontext gestellt. Ausgeprägt war indessen auch die Ernüchterung der politischen Wachstumseliten aufgrund des Scheiterns dieses Projekts in der Volksbefragung von 1991 und aufgrund ihrer Wahlniederlagen im selben Jahr. Gewonnen hat eine linksalternativ-konservative Koalition im parteipolitischen Spektrum zwischen Grün-Alternativen und rechtspopulistischen Anhängern von Jörg Haider. Der erhoffte "qualitative Entwicklungssprung" blieb (vorerst) eine Hoffnung jener Koalition, die in den achtziger Jahren regierte und sich nun als Verlierer sah. Festzuhalten bleibt auch für Wien eine Pluralisierung von Konflikten und politischen Gruppierungen, die sich quer zum bisher geltenden Konsens stellten. Sie setzten zum einen "konservative", zum anderen "progressive" Werte und versuchten, die bisherige Funktionsweise der lokalen Regierung von den "Rändern" her und mit divergierenden Motiven im Sinne stärkerer politischer Partizipation, aber auch zugunsten grösserer wirtschaftsliberaler Freiheiten bei gleichzeitig gewachsenen konservativen Sicherheitsbedürfnissen zu verändern. Was sich in Zürich bis zur 'Hyperpluralisierung' von Neugruppierungen und Auflösungstendenzen äusserte, entwickelte sich in Wien als Pluralisierung des politischen Prozesses und der politischen Machtverteilung. Parallel zu Zürich verlief die politische Polarisierung zwischen Wachstums- und Nichtwachstumskoalition entlang von lokalräumlichen Grenzen zwischen der Stadt als überlokalem Wirtschaftsraum und der Stadt als kleinräumigem Lebensraum. Politische Pluralisierung und damit einhergehende Aktivierung von Bürgern hatten ihren Ort aber unterhalb der Stadtstaatebene in den Stadtteilen, die im Rahmen des Stadterneuerungsprogramms als Bezirke eine politische Aufwertung erfahren haben und konfliktive Motive des Schutzes von Lebensräumen und der Aufwertung der Qualität des Wohn- und Quartierumfeldes transportierten. Wie in Zürich war es der politisch aktive Bürger, der den politischen Prozess pluralisierte und zu den gewachsenen politischen Strukturen auf Distanz ging. Wie in Zürich erwuchs der lokalen Regierung die Aufgabe, kleinräumlich orientierten politischen Widerstand und überlokal orientierte Wachstumsprozesse miteinander zu vermitteln.

1.1.3 Institutionelle Schwierigkeiten und Anpassungsversuche

Zürich war in den achtziger Jahren nicht vorbereitet, die ökonomische Herausforderung anzunehmen. Mit der Polarisierung und "Zersplitterung" der Gesellschaft nahm die Fähigkeit ab, Mehrheitsentscheidungen umzusetzen "Wer schützt die Mehrheit?", fragten die Wachstumsvertreter. Darüber hinaus war das Klima für ihre Anliegen in der Bevölkerung ungünstig.

"Ich vermute, wenn ich da den Löwenplatz runter gehe und jemanden frage: 'Was gefällt Ihnen, was nicht in dieser Stadt? Sagen sie mir die drei grössten Probleme in dieser Stadt.' Dann kommt ganz sicher Verkehr heraus und vielleicht noch Drogen. Und Visionen, wie das jetzt weitergehen soll, zum Beispiel über die Wirtschaftskraft, die Auswirkung von Zürich auf Solothurn. Da bin ich überzeugt, für die Mehrheit da in der Stadt ist das kein Thema, nie damit befasst" (ein Vertreter der privaten Investoren).

Zugleich wurde die Bevölkerung für politische Opposition zum Ziel politischer Mobilisierung, zum "Potential" ortszentrierter Politik.

"Da kommt ein Potential von Leuten. Die haben das Materielle abgedeckt und jetzt fragen sie sich nach neuen urbanen Qualitäten. Jetzt kommt das Qualitative rein. ... Jetzt wollen sie nicht mehr weiter erleben, wie ihre Stadt zermöbelt wird, wie ihre Strassen und ihre Plätze einfach zu Verkehrsachsen und Abstellplätzen werden. Sie suchen nach einer neuen Urbanität, oder, sie entdecken die Urbanität neu" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Probleme des Vollzugs und der Mehrheitsbildung überlagerten sich zur lokalen Handlungsunfähigkeit.

Die lokale Regierung war bestrebt, ihre verlorene Kohärenz in drei Richtungen, im Verhältnis zu privaten Investoren, zur Bevölkerung und zur Agglomeration, wiederherzustellen. Mit Blick auf die privaten Investoren wurde von der lokalen Regierung ein neuer "Stil des Agierens" gefordert. Der private Sektor versuchte zwar seine Interessen mit grossem Druck auf die lokale Regierung umzusetzen. Die bisher eingespielten informellen Beziehungen zwischen "Einzelpersonen" bedrohte aber die Kollegialität der Regierung und wurden von beiden Seiten zunehmend als unbefriedigend wahrgenommen. Der Mangel waren klare Verhandlungssituationen bzw. klare Interessenpositionen der lokalen Regierung, die "Handlungsspielräume" mit Privaten öffneten.

"Ich habe das Gefühl, das ist meine Erfahrung jetzt auch gegenüber Mächtigen, die ich manchmal verärgern muss. Es ist, wissen Sie, es ist viel viel besser, wenn Sie zu Beginn Personen verärgern, indem Sie Ihnen sagen: 'Ich glaube, das geht nicht', und Sie später einen Weg finden, um den berechtigten Teil der Forderungen zu ermöglichen, als wenn Sie zu Beginn sagen: 'Ja, ja, wir sehen schon, was man machen kann.' Dann können Sie sie nachher ja nur noch enttäuschen. Es kann ja nur noch schief gehen. Aber wenn Sie zu Beginn relativ klar sagen, wo die Interessen sind, die Sie zu vertreten haben und Sie zum Zeug, das auf dem Tisch liegt, sagen, wo es dem nicht entspricht, dann gibt es vielleicht zu Beginn verärgerte Personen, aber hinterher können Sie dann den Kompromisspielraum, den

Handlungsspielraum erkennen" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

Dabei zeigten sich für die lokale Regierung zwei zusätzliche Schwierigkeiten. Zum einen waren die privaten Investoren den neuen "Stil des Agierens" nicht gewohnt und bevorzugten die bisherige Praxis.

"Wenn jemand eingefahren ist, der ein bisschen einen Namen hat, dann hat man sich gleich geduckt, und die Politiker haben das Männchen gemacht" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Zum anderen verfügten die Privaten nicht über professionell erarbeitete stadtentwicklungspolitische Positionen.

"Zum Beispiel in diesen Verhandlungen mit (einer Firma) in (einem Stadtteil). Also ich bin am Anfang echt erschrocken, wie wenig die Generalunternehmer überhaupt verstehen von dem, was sie eigentlich wollen. Sie haben einfach Rechnungen im Kopf und denken, sie brauchen das Land, um es besser zu verwerten" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Verständigung musste in den Verhandlungen erst hergestellt werden.

Ein Verhandlungsproblem entstand auch mit den Umlandgemeinden. Für den Agglomerationsraum gab es keine politische Steuerung. Die dadurch bedingte Verlagerung von Kompetenzen auf den Kanton wurde von den Umlandgemeinden abgelehnt.

"Das kann generell eine mögliche Gefahr sein, führt möglicherweise zu einer gewissen Aushöhlung der Gemeindeautonomie, tendenziell. Je mehr Aufgaben Sie auf der oberen Stufe lösen müssen, umso mehr entziehen Sie der Gemeindeautonomie Substanz" (ein Vertreter der privaten Investoren).

Das Problem wurde seit den gescheiterten Reformversuchen des Kantons nicht mehr durch Einführung neuer Strukturen "von oben" zu lösen versucht. Seit den achtziger Jahren wurde versucht, über die Einrichtung von Verhandlungssystemen "von unten" zwischen den Gemeinden die Koordination zu verbessern.

"Und diese Differenzierungen der Kompetenzen auf allen diesen Ebenen und die Koordination, die ja dann eigentlich das Parallele wäre, die man dazu sicherstellen müsste, das haben wir in diesem Modell (des Föderalismus) einfach zu wenig ausgearbeitet" (ein Vertreter des Gemeinderats).

Die Einführung dezentraler Verhandlungssysteme war von zwei Problemen begleitet. Zum einen war das Verhältnis zwischen Stadt und Kanton sehr ge-

spannt. Die von der Stadt beanspruchte "Sonderrolle" im Agglomerationsraum stimmte nicht überein mit der Auffassung des Kantons, wonach die Stadt "nur eine von 171 Gemeinden" (des Kantons Zürich) war. Das Gewicht kantonaler sektoraler Wachstumspolicies (z.B. im Verkehr) übte nach wie vor einen hohen Zentralisierungsdruck auf die Kerngemeinde aus, löste die finanziellen Engpässe der Stadt nicht und wurde von Vertretern der Stadt vermehrt als 'Herrschaft durch Zentralisierung' abgelehnt. Mit Blick auf regionale Verhandlungsformen nahm deshalb die Stadt Abstand von einer allfälligen Beteiligung des Kantons und zeigte sich reserviert gegenüber Gremien mit effektiven Steuerungskompetenzen (wie z.B. dem Verkehrsverbund).

"Das Verrückte ist, dass auf diesen Stufen die Kantonsregierung ein wahnsinniges Gewicht erhält, weil diese Zwischenebene nicht real existiert (ein Vertreter des Gemeinderats).

Die Option war, vermehrt "Instrumentarien zu schaffen, in welchen tatsächlich und ohne jetzt die Mitsprache oder die absolute Bestimmung des Kantons, innerhalb der Region diese Probleme, also von dem realen Problembereich diese Probleme angegangen werden könnten" (ein Vertreter des Gemeinderats). Gemildert werden konnte das gespannte Verhältnis allein auf "Sachebene" der Koordination der beiden Verwaltungen.

Aufgrund des politisch motivierten Verzichts auf institutionelle Gremien entstanden weitere Schwierigkeiten der Einführung dezentraler Verhandlungssysteme. Die daran beteiligten Gemeindevertreter mussten zum einen aus institutionellen Verfahrensabläufen heraustreten.

"Diesen Club (der Gemeinden) in jedem wichtigen Fall zusammenrufen zu müssen, ist aus den Abläufen heraus zeitlich schwierig. Sobald man aus diesen politischen Institutionen heraustreten muss, wird's einfach sehr schwierig" (ein Vertreter der privaten Investoren).

Zum anderen mussten sie mit Blick auf grenzüberschreitende Probleme auch ihre parteipolitischen Zugehörigkeiten stark einschränken, weil die "politischen Grundraster" für die neuen Probleme nicht zulänglich waren. "Nicht mehr die Ideologie steht im Vordergrund, sondern Persönlichkeit" (ein Vertreter der lokalen Regierung). Beide Faktoren führten dazu, dass die informellen Abstimmungen sich auf das Aushandeln gemeinsamer Problemwahrnehmungen beschränken mussten, nicht aber Probleme effektiv bearbeiten konnten.

"Meistens betrifft ein Problem mehrere Gemeinden. Wenn Sie dann diese Gemeinden beieinander haben, dann kommen sie nur schwerlich zu einem Schluss, je mehr Leute sie haben. Es bräuchte eine Verantwortung, eine Gesamtverantwortung. Die hat man natürlich

nur wieder in seiner Gemeinde" (ein Vertreter der privaten Investoren).

Die "Gespräche" und der "Austausch von Unterlagen" dienten deshalb in erster Linie dazu, eine "Basis für Vertrauen" herzustellen, "um überhaupt an weitere Formen oder neue Formen der Zusammenarbeit denken zu können" (ein Vertreter der lokalen Regierung). Mit Blick auf Agglomerationsprobleme rückte auch die Beteiligung privater Investoren an Verhandlungen vermehrt ins Blickfeld. Die sich im Agglomerationsraum des mittleren Glatttals nördlich der Stadt seit Anfang der neunziger Jahre organisierenden Gemeinden begrüßten beispielsweise die Verhandlungen der lokalen Regierung der Kernstadt mit privaten Investoren im Rahmen der Projektierung der Industrieareale in Örlikon (einem nördlichen Stadtteil von Zürich) als Muster kooperativen Problemlösens (NZZ 21.8.1992).

Zu einer neuen Strategie der lokalen Regierung gehörten schliesslich auch die Versuche, die Bevölkerung der Stadt politisch für die in Verhandlungen mit privaten Investoren gesuchten Problemlösungen zu mobilisieren. Die Mobilisierung wurde in erster Linie von der politischen Opposition der Wachstumskritiker getragen, die seit Mitte der achtziger Jahre ihre Vertreter in die lokale Regierung wählten. Die entsprechende Annäherung an die Quartiere und deren Bevölkerung stiess aber aufgrund ungleicher teilräumlicher Entwicklungsbetroffenheiten auf Schwierigkeiten, einheitliche Interessenlagen der Gesamtstadt zu formulieren, die als Position öffentlicher Interessenvertretung in die Verhandlungen mit Privaten hätten einfließen können. Aussen- und Innenquartiere standen sich in Volksabstimmungen vermehrt gegenüber. Gegen die Möglichkeit der Formulierung öffentlicher Interessen sprachen zudem vermehrt betroffenheitsbedingte Motive des Schutzes eigener kleiner Räume, die sich als private Räume gegen politische Kontrolle wehrten. Die Wachstumskritiker konnten zwar in vielen sozialen Gruppen auch ausserhalb der eigenen Wählerbasis in den Quartieren am Wunsch nach besserer Lebensqualität anknüpfen. Die segregierte Teilräumlichkeit und ihre Tendenz zum Schutz privater Räume vor öffentlicher Kontrolle durch die lokale Regierung setzte aber der politischen Mobilisierung Grenzen. Nicht allein die Wachstumsinteressen, sondern auch die von den Wachstumskritikern getragenen und in die Revision der Bau- und Zonenordnung (BZO) integrierten neuen Ziele der Stadterneuerung hatten aufgrund des Widerstands in der Bevölkerung entlang partikulärer Betroffenheiten grosse Umsetzungsschwierigkeiten. Politische Mobilisierung durch die lokale Regierung war deshalb immer auch vom Versuch geprägt, Widerstandspotentiale zu kontrollieren. Von einer Institutionalisierung der Quartierdemokratie nahm man deshalb mit dem Hinweis Abstand, keine "Gemeindebonzen" unterstützen zu wollen, die die Autorität der lokalen Regierung einschränken könnten. Aus der Perspektive der lokalen Regierung kam der Wunsch nach Kontrolle demokratischer Prozesse darin zum Ausdruck, dass man sich auf die Frage beschränken wollte, "wie man die Leute in ihre eigenen Angelegenheiten

einbeziehen kann" (ein Vertreter der lokalen Regierung). Darin lag das grundsätzliche Dilemma politischer Mobilisierung. Zum einen waren die Versuche der Wachstumskritiker, lokale Handlungsfähigkeit herzustellen und sie mit neuen Zielen der Verbesserung von Lebensqualität zu verknüpfen, von politischer Mobilisierung abhängig, die zum anderen widersprüchliche Interessenlagen der lokalen Bürgerschaft in den Quartieren aktivierte und sich generell gegen lokale Regierungsfähigkeit richten konnte. Die forcierte Kooperation der lokalen Regierung mit der Quartierbevölkerung blieb von einzelnen Projekten abhängig und wurde nur ad hoc auf die Durchsetzung eigener Interessen durchgeführt. Vor dem Hintergrund von Tendenzen zur "Zersplitterung" von Interessenlagen wurde der Mangel nicht am bestehenden Bestand demokratischer Strukturen festgemacht, sondern an der allgemeinen Überforderung, die Konflikte auszuhalten.

"Wir haben an sich ein ausgeklügeltes, demokratisches Instrumentarium. An dem fehlt's nicht. Es fehlt Diskussionskultur. Eigentlich müssten wöchentlich ständig Diskussionen mit der Bevölkerung stattfinden. Es braucht an sich nicht mehr formelle Instrumente. Es braucht mehr Willen, sich auseinanderzusetzen. Es braucht mehr demokratische Gesinnung" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

In Wien zeigten sich mit Blick auf das im Vergleich zu Zürich viel schwächer ausgeprägte Problem der Steuerung des Agglomerationsraums keine Aktivitäten. Zwar entstanden in den achtziger Jahren bei der Ansiedlung von Einkaufszentren 'auf der grünen Wiese' Konkurrenzverhältnisse mit dem angrenzenden Bundesland. Die Interessen konnten aber in der Planungsgemeinschaft Ost im Sinne einer "vernünftigen Vorgehensweise" verhandelt werden. Politische Kooperation der Bundesländer wurde bis Ende der achtziger Jahre mit Beteiligung der landesmässig organisierten Handelskammern der Konkurrenz um wirtschaftliche Vorteile vorangestellt. Grössere Dringlichkeit wurde demgegenüber der Privatisierung kommunalisierter Sektoren der Wirtschaft und der Verminderung staatlicher Aufgabenerfüllung eingeräumt. Gegen die Vorrangstellung von Staat und Verwaltung zuungunsten privater wettbewerblicher Handlungsbereiche wurden entsprechende Machtverluste öffentlicher Akteure eingefordert, die bis Ende der achtziger Jahre aber weitgehend abgewehrt wurden. Aus Sicht privater Investoren im Streit um die Privatisierung ging es darum, in moderater und differenzierter Form die von Kooperation geprägten Strukturen der Kontrolle privater wirtschaftlicher Initiative in Richtung von Konkurrenz als Handlungstyp zu verschieben. Diese Sicht setzte den Staat als Garant der Formulierung öffentlicher Interessen voraus.

"Aber natürlich heisst es, dass es dann eine Basis gibt, wo Interessen des Staates, der Kommune definiert sind und dort völlig klare stringente Kontrollmöglichkeiten und auch Einfluss- und Gestal-

tungsmöglichkeiten gegeben sein müssen" (ein Vertreter der privaten Investoren).

Im Verhältnis zu privaten Investoren konnte damit die Verwaltung eine aktive und gar dominierende Rolle beibehalten. Nicht die lokale Regierung warb bei den privaten Investoren um deren Standortgunst, sondern die Grossprojekte organisierende Verwaltung sah sich von privaten Interessenten belagert.

"Es gibt Firmen, die bieten kostenlos riesige Dinge an, einfach um sehr schnell in diesen Prozess (der Planung) hineinzukommen und um sich dann frühzeitig Vorteile zu verschaffen, bis hin zur Kenntnis der voraussichtlichen Projekte. Es gibt Konzerne, die beraten uns und die führen uns in der ganzen Welt herum, wenn wir wollen, nur um da hineinzukommen. Beraten die Jury zum Beispiel kostenlos, über Monate hinweg. Zahlen sogar dafür, wenn man das will, nur damit sie dann... Und das sind nicht mehr Einheimische" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

Gleichwohl erblickte die lokale Regierung im gewachsenen und zur Verselbstständigung neigenden Verwaltungsapparat zunehmend ein Problem, sich die eigene Handlungsfähigkeit gegenüber den Beamten zu erhalten und sich den von den Privatisierungsbefürwortern eingeforderten Kriterien wettbewerblicher Produktequalität öffentlicher Leistungen anzunähern.

"Die beamtete Ebene ist zu einem Teil, wie es leider bei der Verwaltung in vielen Fällen jetzt der Fall ist, in einem geschützten Bereich aufgewachsen und grossgeworden und war nie in der Lage, das Produkt, das sie hat, auch verkaufen zu müssen, also dass sie einen Käufer finden müsste dafür. Sie hat Produkte produziert, die eigentlich monopolistisch angeboten worden sind, und sie tendiert daher dazu, Produkte der Politik zu erzeugen, die eigentlich nicht nachgefragt werden. Und das ist das grosse Problem, vor dem wir stehen, und das ist natürlich eine sehr spürbare Meinungsbildung der Beamenschaft in einer grossen Verwaltung wie in Wien" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Grössere Schwierigkeiten bekundete das lokale politische System mit den in den achtziger Jahren zunehmenden Bürgeraktivitäten. Die bisher konsensuelle Wachstumspolitik der Stadt wurde in den achtziger Jahren von einer Pluralität von Gruppierungen aus der Bevölkerung herausgefordert. Auf die eingeforderten vermehrten Partizipationsmöglichkeiten begannen deshalb die lokalen Organisationen zu reagieren. Die lokale Regierung versuchte das bestehende System der Interessenrepräsentanz und der Entscheidungsfindung schrittweise an das neue Phänomen des aktiven Bürgers anzupassen, aber auch auf "Detaildiskussionen" zu reduzieren.

"Dafür gibt es kein grosses Konzept oder kein Rezept, wie man da vorgeht. Das ist eigentlich mehr von Fall zu Fall zu verschieden. Sicher sind wir sehr lernfähig und flexibel auf unterster Ebene, wo diese Detaildiskussionen geführt werden, wo man sich auf die einzelnen Gruppierungen auch mehr einstellen kann und einstellen muss. Und daraus ergaben sich dann im iterativen Prozess die grossen Entscheidungen, wo man sich also sicher dann auch nach solchen neuen Richtungen, Gruppierungen irgendwo mitrichtet. Sicher ist die Zeit der einsamen Entscheidungen auf jeden Fall einmal vorbei. Und das macht ja auch unsere Arbeit hier in der Kammer so aufwendig. Weil wir ja sehr viel mitdiskutieren und mitwirken müssen" (ein Vertreter der Handelskammer).

Die Schwierigkeit der lokalen Regierung und der grossen Interessenorganisationen bestand darin, das neue Konfliktpotential pluralistischer Politik "von unten", das über die Stadterneuerungspolitik zusätzlich mobilisiert wurde, in die konsensuellen Entscheidungen einzubeziehen und entsprechende Partizipationsmuster zu bilden. So mobilisierte etwa die Handelskammer ihre Mitglieder vermehrt, sich an Bürgerveranstaltungen zu beteiligen, die institutionell auf Bezirksebene, aber auch von privaten Bürgerinitiativen organisiert wurden. Für die Funktion der politischen Repräsentation der grossen Parteien konnte das so transportierte Konfliktpotential gleichwohl gewisse "Zerbröselungserscheinungen" nicht verhindern. Es ist typisch für Wien, dass dieses Problem der Parteien von den politischen Eliten als Führungsproblem definiert wurde.

"Eine der Aufgaben von Politik ist es, Ziele anzugeben und Führungsaufgaben auszuüben. Wenn das nicht erfüllt wird, dann hat man natürlich Identifizierungsprobleme, dann gibt's Zerbröselungserscheinungen" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Institutionelle Herausforderung war die Erhaltung der politischen Macht durch politische Führung. Diese Problemwahrnehmung stellte sich über eigene ideologische Orientierungen. Die Herausforderung des Populisten Haider wurde in dieser Perspektive nicht in erster Linie auf ideologischer Ebene gesehen, sondern in seinem Anspruch politische Führungsfunktionen zu übernehmen.

"Haider zeigt uns, wie er Führungsansprüche erhebt, ob jetzt zu recht oder zu unrecht - das ist eine völlig irrelevante Frage -, aber er tut mindestens so, als ob er könnte, daher kriegt er auch einen entsprechenden Zulauf" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Diese Einstellung war im Rahmen der politischen Kultur Österreichs, in Führungsfunktionen politischen Konsens vorauszusetzen, eingeübt.

1.1.4 Stadtentwicklung durch Grossprojekte

Zusammenfassend kann für beide Städte die These festgehalten werden, dass sich der Handlungsbedarf für die lokalen Regierungen im Kontext der Metropolenkonkurrenz und infolge der Globalisierung der Wirtschaft in den achtziger Jahren verschärft hat, während die Handlungsfähigkeit auf kommunaler Ebene infolge der Pluralisierung von Interessen und Konflikten in den lokalen Bürgergemeinschaften gesunken ist. Die damit einhergehende Polarisierung zwischen bisherigen Wachstumskoalitionen und seit den siebziger Jahren entstehenden oppositionellen Gruppierungen liess politischen Konsens zur knappen Ressource werden und führte bis zur Blockierung lokaler Politik. Wesentliches Merkmal des Musters des städtischen Modernisierungsprozesses wurde, dass die überlokale und überregionale Bedeutung städtischer Wachstums- und wirtschaftlicher Umstrukturierungsprozesse in hohem Ausmass lokale Motive des Widerstands und der Bildung ortsbezogener politischer Identität mobilisierte, die Richtung und Tempo der Stadtentwicklung bremsen und sogar blockierten. In Zürich und Wien konnte man beobachten, wie lokale Politik in die Rolle versetzt wurde, diese beiden Seiten des Modernisierungsprozesses zu vermitteln. Grossprojekte erhielten dabei zugleich die Funktion, zentrale Strategie der Umsetzung der Anliegen der Wachstumsvertreter zu sein und die politische Arena zu bilden, in welcher die Konflikte des Modernisierungsprozesses ausgehandelt wurden.

Die hohe politische Machtkonzentration der Wachstumskoalition in Wien entwickelte auch in den achtziger Jahren das den politischen Eliten angenehmste 'Instrument' der Durchführung von Grossprojekten weiter, weil es die mit politischer Führung verbundene hohe Verantwortlichkeit bzw. "Komplexität" mit relativ einfachen Entscheidungen mildern bzw. reduzieren konnte. Dieses Instrument wurde zwar von der Bevölkerung in den Bezirken zunehmend in Frage gestellt. Gleichwohl blieben Grossprojekte die einfachste Form der 'Reduktion von Komplexität' und genossen zudem den Vorteil, politische Macht als Selbstdarstellung inszenieren zu können. Grossprojekte stellten innerhalb der Eliten trotz wachsendem Dissens effektive Kooperationsmöglichkeiten bis Ende der achtziger Jahre her und hatten über Selbstdarstellungsmöglichkeiten hohen symbolischen Wert. Konsensuelle Grundlage war das Motiv, in erster Linie die ökonomische Herausforderung zu bewältigen und im Konfliktfall mit Anliegen der Stadterneuerung prioritär zu setzen. Bezeichnend für die Struktur der staatlichen Organisation von politischer Macht war, dass sich neue und konfliktive Anliegen der Stadterneuerung im pluralistischen politischen Prozessmodus des "Lobbying" Geltung verschaffen und legitimieren mussten.

"Das ist eine Frage der Lobbies. Nicht? Grosse Wirtschaftsbetriebe können sich eben leichter durchsetzen. Das ist eine Frage des Lobbyismus. Das ist ein durchaus legitimes Phänomen. Das gibt's ein-

fach, das Spiel der Kräfte" (ein Vertreter der Stadterneuerungsverwaltung).

Für den Versuch der lokalen Regierung, die Neigung von Grossprojekten zur Durchsetzung ökonomischer Wachstumsinteressen konfliktdämpfend zu korrigieren, reorganisierte sich die Stadtplanung.

"Stadtplanung ist für gewisse sicherlich nicht faszinierend genug, vor allem, - ich sage es auch ehrlich -, wie es zum Teil auch betrieben worden ist, wo man eben genau diese Dominanz da im Wirtschaftlichen gesehen hat, und wo man diese Aspekte der Qualität nicht genügend gesehen hat" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Tatsächlich stellte sich die Stadtentwicklungspolitik um und begann, den in den achtziger Jahren erarbeiteten Stadtentwicklungsplan als Legitimationsinstrument zu stärken.

"Die Frage (bei Grossprojekten) ist nur die der Einbettung in den Stadtentwicklungsplan. Die Frage ist nur, wie sie konkret gestaltet werden und wie die Bevölkerungsschichten doch teilnehmen können am Entwicklungs- und Entscheidungsprozess" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Von den am Wirtschaftswachstum orientierten Grossprojekten erhoffte man sich von Seiten der Stadterneuerungspolitik und der Stadtplanung gleichwohl bei auftauchenden Verteilungskonflikten und politischem Dissens eine legitimierende Konsensbasis herzustellen und im Sinne eines "Motors" "manches, das man sonst nicht weitergebracht hat, vielleicht unter diesem Aspekt weiterzubringen" (ein Vertreter der lokalen Regierung). Zum Zweck der Herstellung des politischen Konsenses wurde mit Blick auf Grossprojekte das Muster entwickelt, die kollektive politische Identität der Stadt in geopolitischen, kulturellen und historischen Horizonten zu definieren. Daher rührte die "Faszination" der lokalen Eliten für Grossprojekte, die die Sicht auf die Zunahme des politischen Dissens und pluralistischer politischer Ausdrucksformen teilweise verstellte. Formalen Ausdruck fanden die legitimierenden Aktivitäten der lokalen politischen Eliten in der verstärkten Verlagerung der Kooperationsbeziehungen von Organisationen auf Initiativen von Personen.

"Vergessen Sie die Organisationen. Es sind immer Personen, immer. Vergessen Sie den Lenkungsausschuss (das politische Entscheidungsgremium der Expo 95). Da gibt's zwei oder drei Leute mit Profil. Die sind wichtig. Vergessen Sie die Verwaltung. Das ist der eine oder andere in dieser oder jener Dienststelle" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

Die Reorganisierungs- und Neuorientierungsbemühungen der politischen Eliten waren von der zunehmenden Bedeutung informellen Handelns zwischen Personen begleitet, die rollenmässig eingespielte Routinen der Problemwahrnehmung und Problembearbeitung aufzulösen versuchten.

In Zürich war diese Funktion der Grossprojekte nicht so deutlich. Zwar waren sie auch in Zürich die zentrale Strategie der Wachstumskoalition, die Herausforderung der wirtschaftlichen Umstrukturierung städtebaulich umzusetzen und den überlokalen und überregionalen Interessen zum Durchbruch zu verhelfen. In viel geringerem Ausmass gelang es aber hier einer politischen Elite entsprechende Führungsfunktionen zu übernehmen. Politische Macht war nicht wie in Wien bei einer Partei, die die Regierung stellt, und wenigen Interessenorganisationen der Wirtschaft konzentriert. Nicht die lokale Regierung forcierte hier die Grossprojekte. Private Investoren mit Unterstützung der nur gering politisch organisierten Wirtschaft standen hinter den Projekten. Die direkt-demokratischen Bürgerrechte liessen darüber hinaus schon viel früher als in Wien eine hohe politische Mobilisierung oppositioneller Gruppierungen zu, was zu heftigen Konflikten führte. Dadurch verschafften sich oppositionelle Motive der entstehenden Nichtwachstumskoalition ab Mitte der achtziger Jahre in der lokalen Regierung selbst Geltung. Den Projekten fehlte insofern die notwendige politische Unterstützung und das professionelle Know-How seitens der Planungsverwaltung. Gleichwohl konnte ab Mitte der achtziger Jahre ein allmählich einsetzender Prozess der Annäherung zwischen Wirtschaft und Politik beobachtet werden, der seit Anfang der neunziger Jahre zu effektiv wirkenden neuen Verhandlungsformen führte. Erst in ihnen konnte sich der überlokal wirkende Zwang zur wirtschaftlichen Umstrukturierung von neuem Geltung verschaffen und die Projekte mit notwendigem politischen Konsens ausstatten. Der aus wirtschaftlicher Perspektive damit verbundene Zeitverlust bedeutete aus politischer Perspektive ein Gewinn an politischer Abstimmung internationaler Wirtschaftsinteressen mit einer ortsbezogenen kulturellen Neuorientierung, die es vermehrt gestattete, durch städtebauliche Kompromisse oppositionelle Motive der Nichtwachstumskoalition in die Grossprojekte einzubinden.

1.1.5 Aufbau und Inhalt der Untersuchung

Ich will in dieser Untersuchung der Frage nachgehen, welcher Wandel sich in der Grossstadtpolitik von Zürich und Wien in den siebziger und achtziger Jahren unter der Bedingung abgezeichnet hat, die in der These des Auseinanderfallens und Gegenübertretens überlokal und global orientierter Wirtschaftsinteressen und lokal orientierter, ortsbezogener Prozesse pluraler Identitätsbildung zum Ausdruck kommt. Dieser konfliktive und widersprüchliche Zusammenhang zwischen Städten als Orten weltwirtschaftlicher Vernetzungen und als Orten pluraler politischer Praxis der Herstellung lokaler Identität zeigte sich in den achtziger Jahren deutlich in den politischen Arenen von Grossprojekten. Ich werde deshalb zunächst die beiden Grossprojekte, eine Bahnhofsüberbauung in

Zürich und die Planung einer Weltausstellung in Wien, vorstellen (Kapitel 1.2 und 1.3).

Ich möchte *im zweiten Kapitel* die beiden Fälle empirisch als interpretative Fallrekonstruktionen darstellen. Dafür werde ich die methodischen Grundlagen sozialwissenschaftlich orientierten Interpretierens (Kapitel 2.1) als Verfahren der Erhebung und Auswertung verbaler Daten darstellen. Das methodische Verfahren führte zur Schlüsselkategorie der Untersuchung (Kapitel 2.2), deren Kontextualisierung in die beiden Fälle einführt.

Im dritten Kapitel folgt die theoretische Definition der beiden Fälle. Urbane Politik soll mit einem Konzept analysiert werden, das als 'lokale Handlungsfähigkeit' in den Interviewtexten der beiden Städte qualitativ herausgearbeitet wurde. Für die Analyse werden zunächst politikwissenschaftlich interessierende Theorien urbaner Politik vorgestellt, um die Entwicklung zur Theorie urbaner Regimes aufzuzeigen. Urbane Politik soll in den Kontext der wohlfahrtsstaatlich bedingten Ausdifferenzierung und Ausbreitung kooperativer Verhandlungsbeziehungen gestellt werden (Kapitel 3.1). Die Theorie urbaner Regimes und deren grundlegende Konzepte der informellen Kooperation von Eliten zur Herstellung von Regierungsfähigkeit kommen der im Datenmaterial vorgefundenen Schlüsselkategorie am nächsten (Kapitel 3.2).

Im vierten Kapitel werden die beiden Grossprojekte Expo 95 in Wien und HB-Südwest in Zürich in den engeren Kontext der Entwicklung der Stadtentwicklungspolitik und der Stadtplanung seit den siebziger Jahren gestellt (Kapitel 4.1 und 4.2).

Im fünften Kapitel sollen die in den beiden Städten vorgefundenen Versuche, die urbanen Regimes neuen Problemkonstellationen anzupassen, mit Blick auf nationale strukturelle Faktoren (Kapitel 5.1), auf die Struktur lokaler politischer Prozesse (Kapitel 5.2) und auf dominante politisch-kulturelle Orientierungen (Kapitel 5.3) nachgezeichnet werden.

Schliesslich werden die Ergebnisse dieser Untersuchung in einem letzten Kapitel auf die Frage hin zusammengefasst, welches die Bedingungen für die in den achtziger Jahren sich abzeichnenden neuen Versuche von Regimebildung im Kontrast zwischen Zürich und Wien sind. In beiden Fällen war Regimebildung von widersprüchlichen Prozessen zur Herstellung kooperativer Beziehungen zwischen lokalen und überlokalen Eliten einerseits, von Prozessen politischer Mobilisierung der Bevölkerung andererseits begleitet (Kapitel 6).

1.2 Das Bahnhofsprojekt HB-Südwest in Zürich

Die im Projekt HB-Südwest geplante Überbauung der Geleiseanlagen des Zürcher Hauptbahnhofs hatte das Ziel, die Bahnhofskapazität im südwestlichen Teil des Bahnhofgeländes durch einen Zusatzbahnhof, den sogenannten Hauptbahnhof Südwest, zu erweitern. Das Gelände grenzt an die tertiarisierte Kernzone sowie an zwei Wohn- und Arbeitsquartiere und ist als Zentrumsgebiet rundherum dicht genutzt. Die Projektidee entstand Ende der sechziger Jahre in der Zürcher Behördendelegation für den Regionalverkehr. In dieser nicht insti-

tionalisierten Kooperation zwischen Bund, Kanton, Stadt und SBB wurden in den siebziger Jahren die grossen Infrastrukturprojekte des öffentlichen Verkehrs (U-Bahn und S-Bahn) lanciert. In diesem Gremium entstand auch die Idee einer Überbauung des Hauptbahnhofs. Das 1969 ausgeschriebene Projekt eines Neubaus des Hauptbahnhofs, bei Abbruch des Bahnhofs, stiess "in der Krisenluft und der solchem Gigantismus abholden Zeitstimmung der siebziger Jahre" (Schilling 1983:13) vermehrt auf Ablehnung. Der Denkmalschutz hatte zudem den alten unter Denkmalschutz stellen lassen.

Ende der siebziger Jahre entschloss sich die Behördendelegation zu einem zweiten Wettbewerb. Den ersten Preis erhielten die Architekten Ralph Baenziger, Claudia Bersin und Jakob Schilling. Ihr Projekt bildete seither die Grundlage der Diskussion um das Zentrum Südwest. Die Initiative lag dann auf privater Seite in Kooperation mit den SBB. Noch während der Wettbewerbsphase 1979/80 bekundeten neben den drei Schweizer Grossbanken Schweizerische Kreditanstalt (SKA), Schweizerische Bankgesellschaft (SBG) und Schweizerischer Bankverein (SBV) auch die beiden Generalunternehmer Göhner und Bührle-Immobilien ein Teilhabeinteresse. 1980 wurden sieben starke Geldgeber bereit, im Zentrum Südwest zu investieren.

Die Ausschreibung der SBB 1981 für eine Bauträgerschaft sah eine teilweise Überbauung der Geleiseanlagen im Hauptbahnhof vor, ein Dienstleistungszentrum mit einer Nutzfläche von 50'000-60'000 m² mit Büroraum, Wohnungen, Läden, Restaurants und einer Park-and-Ride-Anlage vor und sollte einer privatrechtlichen Bauträgerschaft obliegen. In der Konkurrenz der Interessenten erhielten sieben Investoren, die Schweizerische Kreditanstalt (SKA), die Schweizerische Bankgesellschaft (SBG), der Schweizerischer Bankverein (SBV), die Zürcher Kantonalbank (ZK), die Pax Versicherung und der Generalunternehmer Göhner und Bührle-Immobilien den Zuschlag. Sie bildeten im Januar 1982 die HB-City-Immobilien AG, die mit der SBB einen Baurechtsvorvertrag abschlossen, um eine Baubewilligung zu organisieren. Mit der Gründung dieser privaten Gesellschaft beendete die Behördendelegation ihre Aufgabe der Lancierung des Projekts. Die Baukommission der HB-City-Immobilien AG koordinierte die privaten und öffentlichen Teilnehmer (Vertreter der SBB und PTT sowie städtische und kantonale Chefbeamte). Ziel der Bauherrschaft war, das Projekt HB Südwest bis 1991 parallel mit dem S-Bahn-Bau und der Sihlposterweiterung zu realisieren. Für diesen Zweck stellte die Behördendelegation bis 1982 ein aktives Koordinationsgremium zwischen öffentlichen und privaten Interessen dar und wurde von den Verwaltungsvertretern mit Blick auf die Qualität der Projektierung von HB-SW positiv eingeschätzt. Seit der Behördendelegation gab es keine aktive Koordination der Projektierung mehr zwischen der Regierung und den privaten Bauträgern. Allfällige Beteiligungsmöglichkeiten wurden in der Verwaltung von Chefbeamten im Hochbauamt zuhanden der Stadtregierung zur Diskussion gestellt (vgl. Organigramm der Zürcher Regierung im Anhang).

Beim Hochbauamt bestand allerdings Unklarheit über die Interessenvertretung in privaten Gremien, weil es keine entsprechenden Aufträge seitens der Regierung gab.

"Die ganze Planung ist ausserhalb der Verwaltung gelaufen. Die Stadt hat auf diese Planung überhaupt nie Einfluss genommen. Die Stadt hat die machen lassen....Also die Planung wurde von der Öffentlichkeit praktisch nicht beeinflusst" (ein Vertreter des lokalen Parlaments, dem Gemeinderat).

Die Stadtplanung war nur in der Anfangsphase des Projekts vor dem ersten Wettbewerb 1969, als die politische Entscheidung in der Behördendelegation fiel, und später bei der Jurierung der beiden Wettbewerbe beteiligt. In der Phase der Bauprojektierung seit Ende der siebziger Jahre nahm die Stadtplanung nicht mehr teil.

In der 1982 gegründeten HB-City Immobilien AG beteiligten sich 18 Investoren als Aktionäre bzw. Bauherren, die spezifisch eigene Interessen verfolgten. Für die Entscheidung dieser Projektinvestoren, HB-Südwest privat zu organisieren, waren Finanzierungsfragen ausschlaggebend. Die SBB konnten ein Projekt wie HB-Südwest, das über die Pläne des Ausbaus des Bahnhofs hinausging, nicht selber finanzieren. Im Rahmen des politischen Ziels, Mobilität in der Schweiz vom Auto auf die Bahn zu verlagern, wurden 1 Mrd. Investitionen pro Jahr für Bahn 2000 von den privaten Investoren ohnehin als relativ gering betrachtet. Diese knappen Mittel bedeuteten für das Bahnhofprojekt der SBB einen Privatisierungszwang.

Die HB-City Immobilien AG bestand aus dem Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung (den beiden Entscheidungsgremien), sowie der Projektleitung, die das Baumanagement (z.B. die Budgetvoranschläge der beiden Projekte) betreute. Vorschläge der Projektleitung wurden in drei Kommissionen des Verwaltungsrats, der Baukommission, der Nutzungskommission und der Finanzkommission beraten. Diese Kommissionen waren aus Experten zusammengesetzt, die zugleich Interessenvertreter der Aktionäre waren. Die Projektleitung (Planung und Ausführung) des Gesamtprojekts HB-Südwest, dem Bahnhof und der Wohnüberbauung, wurde von einem privaten Generalunternehmer durchgeführt, der Planungsarbeiten von privaten Planungsbüros erstellen liess. Die Wohnüberbauung, getragen von sieben Wohngenossenschaften, wurde von den übrigen Aktionären mit dem Ziel subventioniert, mit dem Angebot preisgünstiger Wohnungen in der Durchschnittsbevölkerung die Akzeptanz des Projekts zu erhöhen.

Diese private Entscheidungsstruktur der Investoren ersetzte ein politisches Entscheidungssystem, stand aber nie vor grösseren Problemen der Konfliktbewältigung. Die Rollenvermischung von Experten und Interessenvertretern bei den Managern war Ausdruck politischer Konsenskultur in der Schweiz. Innerhalb der lokalen Wirtschaft von Zürich wurden allfällige Konflikte um geplante Nutzungsanteile zwischen aussenstehenden Organisationen

bzw. Unternehmungen und der Aktionärgemeinschaft (z.B. zwischen der City-Vereinigung und der HB City Immobilien AG um die Grösse der geplanten Ladenflächen in Konkurrenz mit dem bestehenden Angebot) schnell bereinigt. Kontakte zu den Behörden wurden durch die "grosse Baukommission" hergestellt. In ihr waren der Stadtbaumeister, der Kantonbaumeister und der Oberingenieur der SBB vertreten. Sie diente als politisches Konsultativgremium der privaten Bauherrschaft, um ein "gutes Verhältnis" (ein privater Investor) zu den Behörden herzustellen, nicht aber als eigenes Entscheidungsgremium. Zum Zweck des politischen Managements von Legitimation bildeten die privaten Investoren im weiteren die Interessengemeinschaft HB-Südwest. Sie organisierte eine heterogene Mitgliedschaft von lose gebundenen Mietinteressenten an den geplanten kommerziellen Nutzungen. Auf ideelle Unterstützung ausgerichtet, Als Verein konstituiert, verfügte sie über keine eigenen finanziellen Mittel, trat aber bei den Volksabstimmungen in den Vordergrund, um Informationen in der lokalen Öffentlichkeit zu verbreiten.

Mit einer 1982 Motion im Gemeinderat, die einen öffentlichen Gestaltungsplan für das Gebiet verlangte, eröffnete die SPS die parteipolitische Diskussion zu einem Zeitpunkt, in dem das Projekt noch keine entschiedenen Konturen besass. Nach monatelangen, aber ergebnislosen Verhandlungen mit den bürgerlichen Parteien (Tages Anzeiger 11.1.1984) gelangte die Motion am 11.1.1984 in den Gemeinderat, wurde aber nach einer heftigen Diskussion mit 70 gegen 40 Stimmen abgelehnt. Damit blieb das Projekt ein privates Unternehmen, das allein in den Zuständigkeitsbereich der Baubewilligungsbehörde (Bausektion II) fiel. Gleichwohl zeichneten sich verschiedene Positionen der Debatte ab. Die linke Ratsseite (SPS und POCH) warf dem Projekt Gigantismus vor und warnte vor Verkehrszunahmen und Bodenpreiserhöhungen im umliegenden Gebiet. Die rechte Ratsseite (FDP, CVP und SVP) sah in den im Projekt vorgesehenen Wohnungen und Dienstleistungen dämpfende Wirkungen auf den Citydruck in den Wohngebieten. Die Unterlegenen der Gemeinderatsabstimmung reichten im Februar 1984 eine Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative gegen das Projekt ein. Die Initiative verlangte eine tiefere Ausnutzung, weniger Parkplätze und einen Wohnanteil von 40 Prozent. Da auch der Stadtrat (die lokale Regierung) eine Reduktion der Parkplätze und, auf Druck des innerstädtischen Gewerbes, eine Reduktion der Verkaufsflächen verlangte, wurde das Projekt überarbeitet.

Die Interessen vor der im September 1985 stattfindenden Volksabstimmung klärten sich: Die bürgerliche Mehrheit in der Regierung unterstrich den nötigen Impuls der geplanten Dienstleistungen für die Schaffung von Arbeitsplätzen und der geplanten Wohnungen für die Bevölkerung. Die Stadtregierung erwartete vom HB Südwest eine Verbesserung der Situation von Zürich in der internationalen Konkurrenz um Hauptquartiere internationaler Firmen. In diesem Sinn engagierten sich die Banken und die Bauindustrie engagierten in der Abstimmungskampagne (Schilling 1983:12). Die SBB als Grundeigentümerin sahen im Zentrum Südwest einen Schritt in eine neue langfristige Landverwer-

tungsstrategie, die das Betriebsdefizit sanieren sollte. Aus Sicht der privaten Investoren stellte ein öffentlicher Gestaltungsplan mit Blick auf das erwartbare geringere Bauvolumen restriktive Bedingungen für die Wirtschaftlichkeit des Projekts dar. Die wichtigsten Argumente dieser Befürworter zielten auf die Erschliessung des Projekts mit dem öffentlichen Verkehr und wiesen auf die nur sehr geringe Verdrängung anderer Nutzungen, indem unbenutzte Flächen der Geleiseanlagen überbaut werden sollten. Auch die zentrale Lage des Projekts und die private Problemlösung einer öffentlichen Aufgabe wurden hervor-gehoben.

Das wichtigste Argument war die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr. Mit der Verknüpfung von Eisenbahnbau und Siedlungsentwicklung wollten sich die privaten Projektierer programmatisch vom Muster der Siedlungsentwicklung aus der Zeit des Automobilbooms lösen und sahen sich im Einklang mit der Zielsetzung des nationalen Raumplanungsgesetzes, an Standorten baulich zu verdichten, wo schon Siedlungen stehen. Unter der Prämisse, dass die Zentralisierung von Funktionen in der Kernstadt mit der Folge steigender Mobilität zunimmt (Bau der S-Bahn), sollte diese Stossrichtung des Projekts durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs das zentrale stadtentwicklungspolitische Problem der Suburbanisierung (Abwanderung, privater Pendlerverkehr) bewältigen.

Die von den Gegnern abgelehnte "Wasserkopfentwicklung" der Stadt stand aus der Sicht der Investoren in keinem Zusammenhang mit dem Projekt. Das Projekt hatte mit seinen drei bis vier Tausend geplanten Arbeitsplätzen nicht jene "Sogwirkung", deren Zentralisierungswirkungen im Kontext der Schweiz zu Ungleichgewichten führte. Mit Blick auf die Kritik anderer Regionen (z.B. Solothurn) an zu starken Zentrumsfunktionen von Zürich wurde auf die Schweiz als gesamter Wirtschaftsraum aufmerksam gemacht, für dessen Entwicklung Zürich durchaus eine führende Funktion einnehmen dürfte. Die bürgerlichen Parteien schlossen sich dieser Perspektive der Wachstumskoalition, die aus Vertretern der Stadtregierung, Banken, Bauunternehmen, Versicherungen und SBB bestand, an und sahen in dem von der Initiative verlangten öffentlichen Gestaltungsplan eine Verhinderung des ganzen Bauvorhabens.

Die linken Parteien und Quartiergruppen waren in ihren Meinungen zum Projekt sehr heterogen. Die Positionen reichten von der Bauverhinderung um jeden Preis bis zur kompromissbereiten Position einer regulierteren Stadtentwicklung. Vereinent war vor allem die Forderung einer demokratischen Mitsprache an der Projektgestaltung. Die sozialdemokratisch verankerte politische Opposition stellte vor allem die Grösse des Projekts und die Dominanz privater im Verhältnis zu "Publikumsnutzungen" in Frage. Verlangt wurde zudem eine stadtentwicklungspolitische Perspektive, in deren Rahmen erst sinnvoll zwischen alternativen Projekten entschieden werden konnte. Gegen eine geplante Überbrückung der Geleiseanlagen wurde im Unterschied zur Radikalopposition nichts eingewendet. Die Wohnüberbauung war aus der Sicht der Opposition ein

nicht überzeugendes Legitimationsprojekt, weil über die Kostenverteilung der Plattenkonstruktion, der Grundlage der Wohnüberbauung, in der Bauherrschaft lange Zeit Unklarheit bestand. Erst kurz vor der Abstimmung entschlossen sich die SBB, einen Teil der Plattenkonstruktion zu übernehmen. Dieser Stil von Ad-hoc Entscheidungen aus taktischen Gründen war indessen nicht geeignet, eine politische Annäherung zwischen privaten Investoren und politischer Opposition zu ermöglichen. Merkmal der politischen Opposition war die enge Zusammenarbeit zwischen oppositionellen Teilen der Sozialdemokratie und sozialen Bewegungen, die aus den Quartieren heraus ihre Lebensräume verteidigten. Die Verbindung zwischen sozialdemokratischer Politik und Quartierbewegungen wurde in den achtziger Jahren Bestandteil der Bemühungen der SPS, eine Nicht-Wachstumskoalition zu bilden. Eine Mehrheit konnten die sozialdemokratischen Exponenten und die sozialen Bewegungen gleichwohl nicht mobilisieren. Die Initiative mit dem Titel 'Bahnhofüberbauung, so nicht!' wurde am 22.9.1985 mit 72'605 Nein zu 30'034 Ja, also im Verhältnis 7 zu 3, massiv verworfen.

Ein Jahr später, im Oktober 1986, stellte die Bauherrschaft auf Drängen der SBB nochmals ein "verbessertes" Projekt vor, das im Vergleich zum Abstimmungsprojekt um 27% von 190'000 Quadratmetern Bruttogeschossfläche auf 242'000 Quadratmeter gewachsen war. Es wurde dem Stadtrat zur Genehmigung und der Umweltfachstelle zur Prüfung der Umweltverträglichkeit eingereicht. Die erste Genehmigungsinstanz, das Baukollegium, eine Expertenkommission mit Empfehlungsrecht in städtebaulich-architektonischen Fragen zuhanden des Stadtrats, bestehend aus Stadträten, Architekten und Chefbeamten, lehnte das Projekt einstimmig ab. Seit den Wahlen 1986 hatte sich aufgrund der veränderten Mehrheitsverhältnisse zugunsten der SP und der Grün-Alternativen im Gemeinderat die Haltung im Stadtrat geändert. Zur Erweiterung des Bauvolumens führte der Zwang zur Wirtschaftlichkeit des geplanten Bahnhofs 2000. Weil die SBB im Rahmen des nationalen Programms des Ausbaus der "Bahn 2000" und mit Blick auf die gestiegene Mobilität der Pendler im Agglomerationsraum Zürich den Bahnhof grösser projektieren wollten, mussten die privaten Investoren entlang ihrer Ertragsrechnung das Volumen des kommerziellen Projektteils erweitern. Aus der Sicht der Projektierer war nun eine Baueingabe nicht mehr erfolgversprechend, weil aufgrund der gewachsenen Grösse mit einer Ablehnung der Behörden gerechnet wurde. Das Projekt stimmte nicht mehr mit jenem Projekt überein, das 1985 dem Volk vorgelegt worden war. Zwei Wege standen den Projektierern zur Diskussion: Selber einen privaten Gestaltungsplan zu erstellen oder von der Stadt einen öffentlichen Gestaltungsplan erstellen zu lassen. Der Vorteil eines öffentlichen Gestaltungsplans, keine Kosten dafür übernehmen zu müssen, stand dem Nachteil gegenüber, auf die Behörden warten zu müssen und Einbussen der eigenen Entscheidungsfreiheit in Kauf nehmen zu müssen. Man entschied sich für einen privaten Gestaltungsplan und wollte ihn nochmals einer Volksabstimmung unterstellen.

Nachdem im August im Gemeinderat ein Postulat der SP und der Grünen, das mit dem Hinweis auf den Entscheid des Baukollegiums "Einschränkungen des Ziel- und Quellverkehrs durch Vorschriften und allenfalls noch grössere Reduktionen von Parkplätzen" (Tages Anzeiger 13.8.1987) verlangte, knapp abgelehnt wurde (33 Ratsmitglieder aus LdU, NA, FDP zu 31 aus SP, CVP und EVP), stimmte am 4.1.1987 der Stadtrat für das neue eingereichte Projekt, dies trotz der ablehnenden Haltung des Baukollegiums. Am 19.11.1987 begann die eigentliche Debatte im Gemeinderat über den neuen privaten Gestaltungsplan. Die sehr scharfe Kritik des Baukollegiums an der Grösse des Projekts und an dessen architektonischer Ausführung wurde von der SP, der NA, der Poch und den Grünen vorgebracht. Die FDP stellte vor allem die Kompetenz des Baukollegiums infrage und wies erneut auf die Impulswirkungen des Projekts für Zürich hin (Neue Zürcher Zeitung 19.11.1987). Die zuständige Gemeinderatskommission beriet den privaten Gestaltungsplan für den endgültigen Gemeinderatsentscheid. Die Zahl der Sitze wurde aufgestockt, damit Grüne und Poch an dieser wichtigen stadtpolitischen Frage beteiligt werden konnten. Die Frage einer erneuten Volksabstimmung über das grössere Projekt wurde wieder zur Diskussion gestellt. Initianten einer Volksabstimmung konnten zu diesem Zeitpunkt sowohl die Opposition im Gemeinderat, als auch die Bauträgerschaft selbst werden, um sich neu zu legitimieren (Tages Anzeiger 23.1.1988). Wegen der inzwischen erfolgten Gründung des Vereins 'Alle gegen das Uding', einer Interessengemeinschaft, die das Projekt HB Südwest politisch bekämpfte, war auch ein Volksreferendum (mit 4000 Unterschriften gegen Gemeinderatsbeschlüsse) gegen ein Ja des Gemeinderats zum privaten Gestaltungsplan möglich. Politische Symbolfigur dieser oppositionellen Gruppe wurde der Architekt Snozzi, der in der stadtentwicklungspolitischen Diskussion Zürichs grosse Aufmerksamkeit erhielt. Hauptargument der Kritik Snozzis am Projekt des Architekten Baenziger war die dominante Orientierung an kommerziellen Nutzungen. Die Dimensionen wurden als zu gross gewertet und die Integration in das Stadtbild wurde als nicht geglückt beurteilt (Snozzi 1987:48; Tages Anzeiger 30.1.1988). Der Verein verband vor allem das linksalternative Parteispektrum sowie die verschiedenen Quartiergruppen im Umfeld des Projekts und entsprach weitgehend den Initianten der Volksabstimmung von 1985. Die ausserparlamentarischen Aktivitäten gegen das Projekt wurden dadurch motiviert, dass der Gemeinderat aus der Perspektive keine eigenständige Entscheidungsfunktion übernahm. Die eher affirmative Form der politischen Unterstützung im Gemeinderat schien die politische Entscheidung auf die Volksabstimmung zu verlagern. Regionalpolitische und stadtentwicklungspolitische Diskussionen fanden im Gemeinderat nicht statt. Die Positionen der projektbefürwortenden Parteien im Gemeinderat beschränkten sich tendenziell auf minimale Korrekturen. Die Interessenlage der projektbefürwortenden Gemeinderäte schien identisch mit jener der privaten Investoren. Tatsächlich waren die privaten Investoren eine wertvolle finanzielle Unterstützung in Wahlen. Diese zur Patronage tendierende Beziehung zwischen Politik und Wirtschaft unterstützte

eine lokale Politik, die bis in die siebziger Jahre erfolgreich die Wirtschaftsentwicklung der Stadt in den Vordergrund stellte. Für die neuen Herausforderungen und Konflikte seit den siebziger Jahren schien indessen dieses Muster (vgl. die „Care Taker Regimes“ bei Sanders 1987; Stone 1993; Stoker/Mossberger 1994) einen Mangel an politischem Input aufzuweisen.

Auftrieb bekam die Gegnerschaft im Mai 1988 durch die Veröffentlichung über Indiskretionen der Ergebnisse der von der Bausektion II beauftragten städtischen Umweltfachstelle zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Am 2. Mai 1988 veröffentlichte das Volksrecht, die Tageszeitung der Zürcher Sozialdemokraten, die Ergebnisse und die ablehnende Haltung dieser Fachstelle. Sie beantragte höchstens 293 Parkplätze, während HB Südwest 940 Parkplätze vorsah. Die Energieversorgung der Gebäude wurde entsprechend dem Stand der Technik mit Auflagen versehen. Für die Lärmbelastung und Schadstoffemissionen während der dreijährigen Bauphase wurden ausserordentliche Vorkehrungen verlangt. Die Kommission ging zudem davon aus, dass der HB-Südwest die lokalklimatischen Verhältnisse verschlechtern könnte, wenn es nicht nach wissenschaftlich anerkannten Richtlinien des klimagerechten Bauens überarbeitet werde (Tages Anzeiger 3.5. 1988). Die durch das Gutachten ausgelöste Diskussion thematisierte das neue Instrument der UVP, das noch wenig geläufig war. Zwischen den privaten Projektierern und der Umweltfachstelle der Verwaltung bestand keine Kooperation zur Herstellung der UVP. Die UVP bewirte Ende Mai 1988 den Aufschub des Vorentscheids der Baubewilligungsbehörde (Bausektion II), der ein Jahr nach der Eingabe des Projekts von den Projektbefürwortern als Verzögerungspolitik und Hinhaltetaktik kritisiert wurde (Neue Zürcher Zeitung 21./22.5.1988; Neue Zürcher Zeitung 7.6. 1988). Im Juli 1988 empfahl die Kommission des Gemeinderats mit 12 gegen 7 Stimmen den privaten Gestaltungsplan zur Annahme. Auch der Gemeinderat, inzwischen geprägt von der Spaltung in der Regierung zwischen Koch und Wagner (Tages Anzeiger 7.7.1988), stimmte unter Namensaufruf für den Gestaltungsplan (66 Ja gegen 41 Nein bei 7 Enthaltungen und 20 Abwesenden) und unterstellte den Beschluss mit 89 Ja einer zweiten Volksabstimmung.

Im Abstimmungskampf entsprachen Gegner und Befürworter der Abstimmung von 1985. Doch die Intensität der Konfrontation wuchs. Die allgemeine politische Polarisierung der achtziger Jahre zeigte sich an diesem Projekt immer deutlicher und verlagerte sich in Regierung und Verwaltung. Die kritische Haltung der Stadtentwicklungsplanung zum Projekt wurde von den privaten Investoren scharf verurteilt. Eine differenzierte Diskussion kam nicht mehr zustande. Die Investoren investierten in der Befürchtung geringerer Zustimmung in der Bevölkerung beträchtliche finanzielle Mittel in den Abstimmungskampf. Die Abstimmung am 25.9.1988 führte tatsächlich zu einer sehr knappen Zustimmung. Der private Gestaltungsplan wurde mit 50,6% gegen 49,4% angenommen. Die Stimmbeteiligung von 41,1% war geringer als beim ersten Umengang zum Projekt. In den vom Projekt am stärksten betroffenen

Wahlkreisen 3, 4 und 5 wurde das Projekt klar abgelehnt (Neue Zürcher Zeitung 1./2. 10.1988).

Während die Befürworter der Vorlage nach der Abstimmung die Minderheit in der Tradition direkt-demokratischer Konsenskultur in die weitere Planung integrieren wollten, verlagerte die politische Opposition ihre Aktivitäten sofort auf den juristischen Weg. Ihre Rekurse blieben nicht ohne Wirkung. Die Baurekurskommission wies zwar die Rekurse nicht gut, erklärte aber den Gestaltungsplan mit Blick auf das Planungs- und Baugesetz (PBG) noch nicht als rechtskräftig und empfahl ihn einer näheren Prüfung durch die Baupolizei. Im Vordergrund stand die Unverträglichkeit des Projektvolumens. Die Baurekurskommission hielt gegen die Rekurseinleger fest, dass eine UVP erst bei einem konkret vorliegenden Projekt durchgeführt werden kann, während der Gestaltungsplan nur ein von der Bau- und Zonenordnung vorgesehener Plan war, der nur einen Bericht über die Emissionen während des Bauens verlangt. Dies entsprach aus Sicht der Investoren einem projektgerechten Stufenplan einer UVP. Die Beschwerde wurde sistiert und ins allgemeine Verfahren der Baubewilligung integriert. Eine weitere Beschwerde der Poch verurteilte die aktive Beteiligung der SBB im Abstimmungskampf im allgemeinen. Diese Beschwerden zur Rolle der SBB wurden im September 1988 abgewiesen.

Die weitere Projektierung erwies sich als sehr schwierig, weil sie hohem politischen Druck ausgesetzt war. Um diesen Druck aufzufangen, wurde ein Architekturbeirat gegründet. Drei Architekten und ein Baujurist wurden als beratendes Gremium direkt dem Verwaltungsrat der HB-City Immobilien AG unterstellt. Auftrag dieses Gremiums war, im Rahmen der im Gestaltungsplan festgehaltenen Nutzungen ein architektonisch und städtebaulich ansprechendes Projekt zu entwickeln. Damit waren innerhalb der Bauherrschaft Konflikte vorprogrammiert:

"Sie müssen sich mal vorstellen: Sie haben einen Architekten. Der hat ein Projekt gemacht und dann kommt der Bauherr und sagt: 'Ja, das ist gut, aber es stösst da und dort an. Haben Sie gesehen? Abstimmung. Jetzt nehmen wir noch drei, vier Koryphäen, unabhängige von aussen, und die sollen das jetzt anschauen.' - Was jetzt das für ein gruppendynamisches Erlebnis gibt" (ein privater Investor).

Die Überarbeitung suchte eine architektonisch bessere Struktur in der historischen Einbettung des ganzen Projekts in den Bahnhofsneubau, der als Bahnhof 2000 eine historische Linie zum Bahnhof der Jahrhundertwende sichtbar machen sollte. Eingeplant war zudem ein öffentlicher Platz. Die Anzahl Parkplätze (rund 1000) wollten die privaten Investoren konstant halten, aber unter die Geleise verlegen. Aufgrund der hohen Kosten waren die privaten Investoren aber nicht mehr stark an den Parkplätzen interessiert. Die Forderung der Radikalopposition, sich auf eine Umsteigehalle zu beschränken, konnte indessen nicht mehr aufgenommen werden.

Mit dem politischen Druck, der durch die knappe Annahme und die Re-kurse für die privaten Investoren entstanden war, sollte eine Professionalisierung der privaten Projektorganisation die politische Effektivität der Projektierung steigern. Die bisherige Laienarbeit von Firmenvertretern wurde nicht mehr als effizient genug angesehen. Professionalisierung sollte die innere Entscheidungsstruktur von dem gestiegenen politischen Konfliktpotential entlasten. So sollte die Arbeit der Kommissionen durch einen Delegierten des Verwaltungsrates, einem professionellen Manager ohne Interessenvertretung ("ein reiner Profi"), organisiert werden. Darüber hinaus sollten Einzelpersonen dem Projekt ein medienwirksames Profil verleihen. Auf die politische Mobilisierung der Bevölkerung wurde vermehrt geachtet.

"Also jetzt müssen wir doch, jetzt müssen wir irgendwie, diese Bauherrschaft muss sich meiner Meinung nach anders ..., muss sich ein Gesicht geben nach aussen. Es muss wer da sein und nicht irgendwie eine Gesellschaft" (ein privater Investor).

Die politische Polarisierung, die im Vorfeld der Abstimmung entstanden war, wurde rückblickend von der Bauherrschaft als Fehlentwicklung interpretiert. Das Feindbild der Bauherrschaft, das in der Folge der mangelnden Kooperation zwischen den politischen Akteuren entstanden war, sollte abgebaut werden. Die Entwicklung einer Ausdifferenzierung von politischen Interessenvertretungsfunktionen und privaten Projektierungsfunktionen waren Schritte, einer beginnenden Krise der Projektorganisation entgegenzuwirken. Diese Krise entsprach in den achtziger Jahren einem generellen Mangel an politischer Organisation der lokalen Wirtschaft, ihre Interessen in der Öffentlichkeit politisch zu vertreten und Legitimation zu beschaffen. Auch dieser Umstand verhinderte eine bessere Kooperation zwischen wirtschaftlichen und politischen Eliten.

Die Krise spitzte sich zu, als der Architekt Bänziger schliesslich durch die HB-City-Immobilien AG von seinem Auftrag entbunden wurde. Das private Management zeigte sich seit der Volksabstimmung immer weniger in der Lage, innere Konflikte zwischen den privaten Investoren zu kontrollieren. Kritiker verurteilten die Managementdefizite als Bauherrendebakel (Tages Anzeiger, 11.6.1992). Schliesslich brach die Trägerschaft im Juni 1992 die Projektierung ab. Bei einer Mehrheit der Aktionäre der HB-City-Immobilien AG bestand keine Bereitschaft mehr, die Projektierung noch länger zu finanzieren. Denn auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hatten sich verschlechtert. Die Rezession Anfang der neunziger Jahre und steigende Kapitalzinsen beeinträchtigten die wirtschaftliche Attraktivität des Projekts. Für die Zukunft wurde offen gehalten, ob sich eine neue Trägerschaft bilden kann. Seit 1982 wurden 74 Mio. Franken in die Planung investiert.

1.3 Die Weltausstellung 1995 Wien-Budapest

Die Expo entstand als Idee in den politischen Eliten der SPÖ und der ÖVP. Man erhoffte sich wirtschaftliche Impulse, die Wien aus der Stagnation der Ost-randlage herausführten und die Aufwertung Wiens zur Metropole. Das Projekt wurde in den politischen Horizont der Mitteleuropaidee gestellt.

1987 wurde in Wien der Entschluss zur Bewerbung einer Expo beim Bureau International des Expositions (B.I.E.) gefasst. Der Entscheidungsprozess wurde von Diskussionen begleitet, die den Standort, die Nachnutzung, das Wettbewerbsverfahren der städtebaulichen Gestaltung, die Organisationsform der die Expo vorbereitenden Gesellschaft sowie die Finanzierung, die Wirtschaftlichkeit und städtebauliche Nebenprojekte beinhalteten. Überformt wurden die Diskussionen von der visionären Ausgestaltung des Grossereignisses.

Im Sommer 1988 wurde in Wien eine lebhafte Standortdiskussion geführt. Das geplante Areal (vgl. Karte 1 im Anhang) war der donau-nahe Entwicklungsraum: das Gebiet zwischen neuer und alter Donau, kleinere Teile der Donauinsel und des Donaufers sowie eine überplattete Autobahn. Um den Besucherstrom des Ereignisses zu kontrollieren, wurde beschlossen, den Standort nur über öffentliche Verkehrsmittel erreichbar zu machen. Für diesen Zweck wurden mehrere Park & Ride-Anlagen am Stadtrand Wiens geplant. Die Befürworter der Expo begrüsst den Standort, weil er Grünräume unberührt liess, gut am öffentlichen Verkehr angeschlossen war und in dieser Entwicklungsachse der Stadtentwicklungsplanung einen "Schwerpunkt" setzte.

Am 17. August präsentierten Vizebürgermeister Mayr und Planungsstadtrat Swoboda die Ergebnisse einer aus freischaffenden Experten und Fachbeamten zusammengesetzten Kommission zur Beurteilung der Standortfrage: Die Weltausstellung sollte in Ergänzung zum Konferenzzentrum entlang der Süd-West Seite des Donauparks sowie auf der zum Donaupark gehörenden Papstwiese durchgeführt werden. Dieses Gelände war durch drei Donaubrücken, die Donauufer-Autobahn, die U1 und die Schnellbahn erschlossen. Auf das Gelände des Nordbahnhofes sollte verzichtet werden, weil die laufenden Verträge mit Mietern der ÖBB nicht zeitgerecht gelöst werden könnten. Vizebürgermeister Mayr wollte dennoch, das Nordbahnhofgelände von der ÖBB zu kaufen, um diesen "brachliegenden" Stadtteil im Rahmen eines Entwicklungskonzeptes "Wien an die Donau" nutzen zu können (rathauskorrespondenz-Spezial, Nr. 10/1988). Ausschlaggebend für die Wahl des Standorts bei der UNO-City war die innerstädtische Lage dieses Grundstücks, das bisher wenig genutzt war, und die Nähe zum Nordbahnhofgelände, für dessen Überbauung grosses wirtschaftliches Interesse bestand. Diese Expertenempfehlung traf auf Widerstand FPÖ und der ÖVP, die allein den Nordbahnhof als Standort wollten. Betroffene Bezirksorganisationen wie Leopoldstadt und Donaustadt (beide SPÖ) lehnten die Inanspruchnahme von Teilen des Donauparks ab. Nach den Protesten gegen den Standort Donaupark schlug ein Expertenstab unter Stadtrat Swoboda die Lösung vor, die Expo auf das Erweiterungsgelände des internationalen Konferenzzentrums zu beschränken und den Donaupark unangetastet

zu lassen. Mit diesem Kompromiss wurde gleichwohl der Standort Nordbahnhof als städtebaulich zu nutzende Fläche erklärt und sollte von den ÖBB abgekauft werden. (Die Presse 7.10.88) Vizebürgermeister Mayr schlug zum Beispiel ein "Olympisches Dorf" für die internationalen "Mannschaften" bzw. das Personal der Expo mit ca. 5000 Wohnungen vor, die in der Nachnutzung als sozialer Wohnungsbau dienen sollten. (rathauskorrespondenz, 24.2.89; Die Presse, 16.11.89).

Nach der heftigen Auseinandersetzung um den Standort bemühten sich die beiden Parteien SPÖ und ÖVP verstärkt, wieder gemeinsam vorzugehen (Die Presse, 8./9.10.88). Für die Expo-Planer hatte sich mit dem Standortentscheid das Areal auf 20 Hektaren um die Hälfte reduziert. 12 Hektaren wurden als Ausstellungsflächen geplant. Schliesslich entschied sich der Gemeinderat am 11.10.88 einstimmig für diesen Standort. Wichtigstes Folgeproblem dieser Entscheidung die Sanierung der Mülldeponie unter der Papstwiese. (Die Presse, 18.10.88)

Für die Fortsetzung der Planung beschloss der Gemeinderat im Januar 1989 mit den Anforderungen an den Standort "Donauraum/Konferenzzentrum" die Voraussetzungen für den Ideenwettbewerb (is-Information, 1-2/1989:18). Im Vordergrund des internationalen Ideenwettbewerbs zur Weltausstellung standen städtebauliche Entwicklungsmöglichkeiten der Achse Praterstern - Kagran. Zudem sollten Ideen vorgelegt werden, die städtebauliche Zusammenhänge zwischen dem Standort "Donauraum/Konferenzzentrum" und dem Bereich "Nordbahnhof" aufzeigten.

Die Diskussion um die Nachnutzung der für die Expo erstellten Bauten stand von Anfang an im Schatten der Wiener Messe. Ihre Interessenvertreter, die Handelskammer, informiert durch eine Studie der Bechtel Corporation, traten während der Standortdebatten 1988 mit messekonformen Vorschlägen an die Öffentlichkeit. Mit Blick auf den internationalen Ideenwettbewerb, der Fragen der Gestaltung klären wollte, versuchte die Messe, Einfluss auf die Wettbewerbsausschreibung zu nehmen. (Die Presse, 7.10.88.) Die Versuche der Handelskammer, die öffentliche Diskussion auf die Messe als Nachnutzer zu beschränken, wurde von weiten Kreisen kritisiert. (Potyka 1988; Die Presse, 15./16.10.88) Auch die Architektenkammer sprach sich für eine Öffnung der Diskussion um die Nachnutzung aus (Die Presse, 11.10.88).

Gegen die von Anfang an funktionierende starke Interessenkoalition zwischen Handelskammer, Wiener Messe AG und dem Stadtrat für Wirtschaftspolitik für die Nachnutzung durch die Messe hatte sich schliesslich auch der Stadtrat für Stadtentwicklung gestellt. Trotz der Aussicht auf eine wirtschaftlich funktionierende Nachnutzung durch die Messe wollte dieser damit die Planung der Expo nicht von Anfang an der engen eingespielten Kooperation starker Interessen überlassen, sondern den Planungsprozess möglichst offen halten für eine Pluralität von Nachnutzungsideen. Der Gemeinderat blieb in seinem Grundsatzbeschluss zur Durchführung der Expo 95 im Oktober 1988 lange auf die Wiener Messe als Nachnutzer fixiert (is-Information, 1-2/1989;

Die Presse, 1.12.88). Schliesslich setzte sich im inzwischen eingerichteten politischen Entscheidungsgremium des Lenkungsausschusses die Lösung durch, nicht nur Finanzierung und Betrieb, sondern auch die "sinnvolle und rentable Nachnutzung" der Einrichtungen ganz dem privaten Sektor zu überlassen. Inzwischen reichten die Ideen für die weitere Verwertung der Expo-Einrichtungen vom Betrieb eines Autosalons über ein "Klein-Las-Vegas" oder ein Kulturzentrum bis hin zu einem Ost-West-Handelszentrum (Der Standard, 27.2.89). Gleichwohl wurde nun die Messe AG nur als eine von mehreren möglichen Nachnutzerinnen im Ideen-Wettbewerb behandelt (Kaniak 1988; Dungal 1989). Die Nachnutzungsfrage wurde schliesslich bis zur Volksabstimmung 1991 nicht geklärt.

Die Planungsverfahren wurden seitens der Regierung von Anfang an auf das Ziel hin orientiert, ein städtebaulich qualitätsvolles Projekt zu realisieren, nachdem sich in Wien in den achtziger Jahren die Architektur infolge der Verfahrenspraxis verschlechtert hatte. Das Ergebnis der Monopolisierung von Bauprojekten, die vermehrt an "Gefühl und Sensibilität" mangelten, wurde als "Tod der Architektur" dramatisiert. Zur Qualitätsverbesserung schlug Swoboda mehr Architektenwettbewerbe vor (Der Standard 16.1.1988).

Für die Expo-Planung lagen die Unterlagen für einen Architektenwettbewerb mit den Vorarbeiten des Weltausstellungsvereins schon 1988 vor. Als am 19.12.88 die den ersten Architekturwettbewerb vorbereitende Jury sich konstituierte, stand ein zweistufiger Wettbewerb als Vorgangs fest. Die erste Stufe sollte ein städtebauliches Rahmenkonzept entwickeln, das Vorschläge für die Gestaltung der Entwicklungsachse Praterstern-Lasallestrasse-UNO-City und Konzepte für den Kernbereich der Expo beinhaltete. Die Donauinsel und die Verbindungsmöglichkeiten zum Nordbahnhof wurden integriert. Die Aufgabenstellung dieser Stufe war relativ offen. Auch Korrekturen am Standort waren noch möglich (Die Presse, 24./26.12.88). Für die zweite Stufe plante Stadtrat Swoboda eine Aufteilung der Planungsgebiete und der Aufgabenstellungen in Expo-Kernbereich, Nordbahnhof und ein Bausystem für die Länderpavillons (Die Presse, 24./26.12.88). Man erhoffte sich, für das Grossprojekt eine stadtplanerische Parallelstruktur der Entscheidungsfindung zu etablieren und die bislang eingespielten Seilschaften, die im sozialpartnerschaftlichen Verbund sowie in den staatlichen und kommunalen Bau-Bürokratien miteinander verwoben sind, zu durchbrechen (Der Standard, 14.12.88).

Im Juni 1989 organisierte die Stadt ein Gutachterverfahren zum Expo-Standort. Vier Expertenteams, die Architekten Hollein, Peichl, Potyka und Wimmer, wurden beauftragt, städtebauliche Vorstellungen für die Projektierung der Entwicklungsachse Zentrum - UNO-City - Transdanubien zu entwerfen. Die Donauinsel sollte als Erholungsraum von Bebauung frei bleiben. Das Architektenteam Peichl schlug eine Überplattung der Donauuferautobahn (A 22) vor, um eine "Verkehrswüste" zugunsten eines "Expo-Parks" zu vermeiden. Als Expo-Gelände wurden die 40 Hektaren vor dem Konferenzzentrum bei der UNO-City unter Einbeziehung der Donauinsel vorgesehen. Das Architekten-

team Potyka schlug für die Expo-Flächen grundsätzlich die Sanierung von Altlasten vor, bevor sie mit fixen Gebäuden bebaut wird. Das Team Wimmer sah für das Areal vor dem Konferenzzentrum eine ständige Nutzung vor. Gebaut werden sollte in die Höhe der Hochhäuser der UNO-City. Ein Teil der Flächen für temporäre Ausstellungen sollte für ökologische Themen vorbehalten bleiben. Das Team Hollein/Coop Himmelblau schlug Expo-Hochhäuser vor, sah aber von einer Überplattung der Donauuferautobahn ab (Die Presse 15.1.1990).

Auf der Grundlage dieser Gutachten wurde durch die MA 21, der zuständigen Behörde für Flächenwidmungs- und Bebauungspläne, im Februar 1990 ein "Leitprogramm für den donauanahen Entwicklungsraum" erarbeitet, das von der Stadtentwicklungskommission erörtert und vom Gemeinderat am 30. März 1990 beschlossen wurde. Das Leitprogramm hielt aus den Gutachten grundsätzlich fest, das Expo-Gelände als neuen Stadtteil mit gemischten Nutzungen zu bauen (Die Presse 28.3.1990). Vorgesehen waren auf 20 Hektaren Nutzungsanteile für Büros (65%), Wohnen (20%), Kultur (10%) und Freizeit (5%) (Die Presse 9.1.1991).

Das von der Regierung beschlossene Leitprogramm leitete den öffentlichen Planungsprozess der Expo ein. Der Prozess der Erstellung des Leitprogramms diente zudem dazu, auf informellem Weg einen Kern von Personen (Politikern, Architekten, Interessenvertretern der Kammern und Regierungsmitgliedern) zu bilden, die den von der Regierung beschlossenen Versuch, das Projekt ausserhalb der eingeübten Einflusskanäle zu organisieren, umsetzen sollten. Die Randbedingungen des Leitprogramms umfassten zudem Entscheidungen, die auf konkrete Massnahmen zur Stadterneuerung in den angrenzenden Bezirken des Ausstellungsgeländes zielten. Die politische Brisanz der Randbedingungen zur Stadterneuerung bestand in ihrem Effekt, die Bevölkerung zugunsten der Expo politisch zu mobilisieren. Für dieses Ziel wurde die Bevölkerung mit einem breit angelegten Ideenwettbewerb vom Amt für Stadtentwicklungsplanung angesprochen.

Die Gutachten und das Leitprogramm wurden in der Öffentlichkeit, insbesondere in den betroffenen Bezirken, in Form von Ausstellungen zur Diskussion gestellt. In der Öffentlichkeit wurden in erster Linie die in den Gutachten vorgesehenen Hochhäuser kritisiert, die das Risiko der Bodenspekulation erhöhten. Zweiter Kritikpunkt war die mangelnde Schonung der Donauinsel vor Bebauung und die Nichtberücksichtigung des Interesses, den Naherholungsraum des Donauufers frei zu halten (Die Presse 22.5.1990).

Im Februar 1991 stand der Sieger des Architektenwettbewerbs fest. Die Nachnutzung sollte bei der Stadt Wien bleiben, nachdem bereits im Oktober 1990 die Stadt die Bundesanteile der Expo übernommen hatte. Das prämierte Projekt sah eine klare Nutzungsaufteilung für die Ausstellung selbst und für dauerhafte Kommerz- und Erholungszwecke vor (Die Presse 14.1.1991). Kern des Entwurfes war eine "wellenartige Dachkonstruktion", deren Offenheit für noch unbekannte Nutzungsbedürfnisse günstig war. Parallel zu diesem Verfahren wurden begleitende Sektoralplanungen im Bereich des Verkehrs durchgeführt.

Von seiten des Bundes und der Stadtregierung war die Finanzierung der Infrastrukturen des Verkehrs klar geregelt. U-Bahnen und Strassennetz sollten vom Bund bezahlt werden. Diese Projekte waren von der Stadt seit längerem geplant und konnten von der Expo schneller finanziert werden. Bis 1988 machte sich ein hoher Planungszeitdruck bemerkbar (Die Presse, 12.12.88). In den Medien wurde gefordert, dass es "höchste Zeit" sei, die private Planungsgesellschaft zu gründen (Der Standard, 15.12.88), um von der "Zeit des Philosophierens" in die Phase der konkreten Arbeit zu treten (Die Presse, 15.12.88).

Zentrales Entscheidungsorgan wurde der neu gegründete Lenkungsausschuss, der aus Vertretern der nationalen und lokalen Regierung zusammengesetzt war. Dieses Gremium war Ausdruck der Koalition der beiden grossen Parteien SPÖ und ÖVP. Auf Konsens hin orientiert, galt bei Entscheidungen die Einstimmigkeitsregel. Die ertragsorientierte Gesellschaft sollte durch diesen Lenkungsausschuss politisch gesteuert werden.

Zentrale Konflikte im Lenkungsausschuss waren die Nachnutzung sowie der Gründungszeitpunkt und Aufgabe einer privaten Projektorganisation. Beide Konflikte liessen sich auf die Frage zusammenziehen, ob die lokale Regierung bzw. eine selbstgegründete Projektierungsgesellschaft oder eine private Gesellschaft die Nachnutzung organisieren sollte. Frage war also, von welchem Zeitpunkt an der Entscheidungsprozess privatisiert werden sollte. Das Konfliktpotential lag im befürchteten Nachteil, dass eine von Anfang an gegründete Gesellschaft und ihre Nachnutzungsentscheidungen den Einfluss der lokalen Regierung mit Blick auf die Definition der öffentlichen Interessen einschränken würde. Auf dem Spiel stand die Schwierigkeit, den kommerziellen Nachnutzungsdruck mit öffentlichen Nachnutzungsinteressen zu vereinbaren.

Dieser Konflikt führte zur Frage der rechtlichen Form dieser Gesellschaft. Der Vorschlag der ÖVP einer stärker am Markt orientierten Aktiengesellschaft setzte sich gegen eine von der SPÖ geforderte GmbH mit stärkerer Kontrolle durch (Die Presse, 11.1.89). Die Gesellschaft sollte zunächst mit 10 Mio. Schilling ausgestattet werden. Dann sollte die Finanzierung des 10-Milliardenprojekts von privater Basis organisiert werden. Für die finanzielle Gründungsbeteiligung waren die Bundesländer, das Bankenkonsortium und private Interessenten eingeladen (Der Standard, 11.1.89).

Am 25. Februar 1989 einigten sich die Politiker des Lenkungsausschusses darauf, nicht nur Finanzierung und Betrieb, sondern auch Nachnutzung einer privaten AG zu übergeben. Alle Anteile sollten an Private abgegeben werden, wenn sie ein Konzept für eine rentable Nachnutzung vorlegen konnten. Damit gab man die zunächst vorgesehenen Sperrminderheitsanteile von Stadt und Bund (je 15% Anteile) auf. Die Interessengruppen für Ausstellungs- und Nachnutzungsprojekte waren nun eingeladen, sich als Aktionäre in der Gesellschaft einzufinden (Der Standard, 27.2.89). Sollten sich keine privaten Interessenten für die Expo-Gesellschaft finden, wollten Bund und Wien die Weltausstellung in einer "Sparvariante" abwickeln, die nach der Expo wieder abgerissen werden konnte.

Mit der Entscheidung zur vollständigen Privatisierung der Expo 95 schränkte die öffentliche Hand ihren Einfluss stark ein. Der tatsächliche Einfluss der öffentlichen Stellen hing indessen wesentlich von der Aktionärsstruktur der Gesellschaft ab. Sowohl im Umfeld des Bundes wie bei der Gemeinde Wien gab es viele Unternehmen im halbstaatlichen Sektor als Expo-Interessenten (verstaatlichte Banken und die Wiener Holding). Mit Blick auf das grosse Ausmass kommunalisierter Unternehmungen und die für Wien typische "Verfälschung zwischen Wirtschaft und Politik" blieb die Aufteilung von Rechten und Pflichten sowie der Infrastrukturkosten und die Regelung von Zeitplänen und Personalfragen weiterhin Gegenstand politischer Verhandlungen (Der Standard, 27.2.89).

Die einjährigen Verhandlungen zwischen Bund und Wien sowie zwischen SPÖ und ÖVP führten im August 1989 zur privaten Expo-Vienna AG als Planungs-, Errichtungs- und Durchführungsgesellschaft, dies noch bevor das B.I.E. in Paris im Dezember 1989 die Expo 95 an Wien und Budapest vergab (Der Standard, 21.12.88). Die Expo Vienna AG war eine jener halböffentlichen Gesellschaften, die in den achtziger Jahren im Rahmen des politisch-ideologischen Programms der Privatisierung zum beliebten Mittel der Gemeinde wurden, unter der Beteiligung verstaatlichter Banken und kommunalisierter Unternehmungen zu bundesstaatlichen Förderungsmitteln für grosse Projekte zu gelangen. Der Aufgabenkatalog der Expo-Gesellschaft umfasste die Erstellung privatwirtschaftlicher Finanzierungskonzepte, die Klärung der Frage der Nachnutzung, die Erstellung eines Budgetplans für die Kosten der Gebäude, der Anlagen, des Personals, des Marketing, der Begleitprogramme, des sechsmonatigen Betriebs und der Liquidierung. Auch der internationale Projektwettbewerb für das städtebauliche Leitprogramm musste erstellt werden. Strategien für die Public Relations und das Marketing mussten ausgedacht und Infrastrukturen für den Lenkungsausschuss bereitgestellt werden (Der Standard, 4.4.89).

Aus der Perspektive dieser privaten Gesellschaft wurde der politische Lenkungsausschuss zwiespältig wahrgenommen. Das politische Entscheidungsgremium band die Projektierung der Expo an Bedingungen des lokalen und nationalen politischen Prozesses. Zum einen wurde dies als Notwendigkeit betrachtet, weil die Expo kein allein ökonomisches Projekt darstellte, sondern über Parteigrenzen hinaus durch die Mobilisierung einer Aufbruchstimmung politischen Wandel im nationalen Rahmen unterstützen sollte. Zum anderen wurde der entsprechende öffentliche Entscheidungsprozess des Projekts als langatmig, schwerfällig und im Widerspruch zum Prinzip privater Handlungsspielräume wahrgenommen. Dieselbe Zwiespältigkeit wurde in der Einrichtung der privaten Weltausstellungsgesellschaft sichtbar. Für sie wurden zwar weitreichende Entscheidungskompetenzen privater Manager gefordert. Zugleich wurde diese Gesellschaft von ausgeprägter politischer Kontrolle begleitet.

Der Streit um die Privatisierung, für welchen die Expo zur politischen Arena wurde, verdeutlichte sich auch an der Frage des privaten Personals. Umstritten waren Auswahl und Anstellungsbedingungen der Manager, bis die

Expo-Gesellschaft ganz von privaten Investoren übernommen werden sollte. Die Ankündigung von Einjahresverträgen für diese Manager wurde als Versuch kritisiert, die politische Kontrolle über die Gesellschaft zu erhalten.

"Notwendig wäre die grösstmögliche Unabhängigkeit des Managements, um das Gegengewicht zu politischen Interessen zu schaffen. Mit den Kurzzeitverträgen wurde genau das Gegenteil erreicht und die gesamte Privatisierungsstrategie in Frage gestellt. Man darf darauf wetten, dass das Absicht ist. Schließlich ist es nicht jedes Politikers Sache, freiwillig auf Einfluss zu verzichten. Besonders dann nicht, wenn es um Macht und Milliarden geht" (Der Standard, 4.4.89; Die Presse, 5.4.89).

Parallel zur privaten Expo-Gesellschaft hatten sich inzwischen in der Stadtverwaltung zahlreiche Gremien zur Planung der Expo versammelt. Auch innerhalb der Verwaltung sollte damit ein „bürokratischer Pluralismus“ als Potential mobilisiert werden. Ziel war, die kreativsten und kompetentesten Personen der Verwaltung für das Projekt zu gewinnen und in einer "Kerngruppe" zusammenzufassen, die für die Dauer des Projekts die Koordination der Verwaltungsaufgaben und der externen Experten übernehmen sollte. Ausserhalb der Verwaltung organisierten die ökonomischen, politischen und kulturellen Eliten eine Vielzahl von Aktivitäten und Personen, um eine Vielfalt von Ideen gewinnen zu können. Öffentliche Enquêtes dienten als Expo-Ideen-Werkstätten und als Forum.

Zentrales Merkmal der öffentlichen Expo-Planung waren zahlreiche vorgesehene städtebauliche Nebenprojekte. An der Enquête im April 1989 beschrieb Planungsstadtrat Swoboda die Weltausstellung als zentrales Grossereignis mit dezentralen Auswirkungen für die Stadt. Er dachte an Projekte, die im Sinne eines Mitnahmeeffekts des Grossprojekts realisiert werden sollten. Dies bezog sich zunächst angesichts der erwartbaren Besuchermengen auf die Verkehrsinfrastrukturen. Zur Diskussion standen Park-and-Ride Anlagen an der Peripherie sowie der Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel (Die Presse, 15.11.88). Für infrastrukturelle Massnahmen wurde eine Liste erstellt, die im Laufe der neunziger Jahre ca. 10 Mrd. Schilling kosten sollten. Die lokale Regierung sah in diesen Projekten "Vorziehinvestitionen" (Die Presse 1/2. 3.89). Weitere Projekte für die Expo waren die Revitalisierung der Eisenbahn entlang der Donau als S-Bahn, die Sanierung des Messepalastes, die Verlängerung der Ostautobahn bis zur Staatsgrenze nach (Die Presse, 11.1.89). Als städtebaulich besonders wertvoll bewertete die Architektenkammer den Messepalast. Es war ein Projekt, das seit Jahren auf eine Entscheidung wartete. So forderte die Architektenkammer die Verwirklichung eines Museumskonzeptes für den Messepalast bis zur Expo 95 (Die Presse, 16.12.88).

Um die vielen Nebenprojekte und die Expo selbst öffentlich zu legitimieren, wurde das Grossprojekt von den Spitzenpolitikern von Anfang an visionär ausgestaltet. Als Originalität des Projekts wurde ausgegeben, eine Welt-

ausstellung in zwei Städten, Wien und Budapest, gleichzeitig und in Kooperation zweier verschiedener Gesellschaftssysteme zu organisieren. Das Thema "Brücken in die Zukunft", das der Weltausstellungsverein erarbeitet hatte, löste sowohl Assoziationen zu den sich verändernden Ost-West-Beziehungen als auch zu einem neuen Selbstverständnis Wiens als Weltmetropole aus. Die zwei Ideen, das "Twin-City-Konzept" und die Brückenidee, rissen die politische Elite zu Höhenflügen hin, während Kritiker vor der "spezifisch wienerischen Versuchung der selbstepigonalen Kulissenschieberei einer k.u.k. Nostalgie mit wohlklingendem Residenzstadtszauber" warnten (Die Presse 27.12.88). Statt sich in visionären Überfrachtungen zu verlieren, sollten Stadtkultur und Urbanität rekonstruiert, territoriale Grenzen ideell überschritten und die Stadt durch konkrete Einrichtungen längerfristig bereichert werden (ebenda).

Wiens Führungsfiguren wollten sich verstärkt an der internationalen Konkurrenz der Metropolen beteiligen und wieder "Welt-Stadt" werden. Hintergrund dafür waren reale Entwicklungen des Schrumpfens und negative Selbsteinschätzungen zur sinkenden Bedeutung Wiens als Universitätsstadt, zum Mangel an multinationalen Unternehmen, zu grossen Lücken an High-Tech-Unternehmen, zum Hang zur Provinzialität bis hin zu Defiziten der politischen Führung (Die Presse 25./26.3.89). Wien wurde mit dem "Stigma der sterbenden Stadt" behaftet und sollte gegen die "geistige Verprovinzialisierung" einen neuen "Aufbruch" wagen. Dafür kam die Expo 95 gerade richtig, die die "Versuchsstation" einer "Avant-Garde" für eine bessere Welt sein sollte. Geopolitisch spielte die Dimension eine Rolle, aus einer "Randlage und der zunehmenden Isolation" herauszukommen und "unseren angestammten Platz in Mitteleuropa wieder in seinen Funktionen auszubauen" (ebenda). Diese Funktionen konzentrierten sich bis dahin auf die "Rolle des Moderators" zwischen Ost und West. Zum Mitteleuropagedanken gehörten Kontakte zu allen Nachbarstaaten der "Ostregion", die durch den Ausbau verbindender Verkehrslinien und die Beseitigung von Grenzbarrieren vertieft und verbessert sollten.

Der Planungsprozess folgte zwar von Anfang an dem "Wiener Modell" der Politikberatung und konnte in dieser Hinsicht als mustergültig gelten (Freisitzer 1988). In interdisziplinären Workshops wurden Architekten, Verkehrstechniker, Ökologen und Wirtschaftsexperten beteiligt, um die Frage der Nutzbarkeit zu klären. Daraus resultierte ein Expo-Konzept, das durch umfangreiche Wirtschaftsstudien als gewinnbringend eingestuft wurde. Dieser Planung gelang es gleichwohl nicht, das politische Konfliktpotential der Gegnerschaft zu bewältigen, das sich in Bürgerinitiativen gegen die Expo ankündigte. Diese Initiativen entstanden an ökologischen Zweifeln am Projekt und an der Ende der achtziger Jahre für breitere Bevölkerungsanteile spürbar werdenden Wohnraumverknappung. Anfang der neunziger Jahre machte sich als Vorwirkung der Expo aufgrund des sich um Wohnraum bewerbenden zahlungskräftigen Expo-Personals eine Wohnungsverteuerung bemerkbar. Seit der Vergabe der Expo an Wien und Budapest waren die Mieten in Wien merklich gestiegen. Für die ökologischen Zweifel sorgten die seit der Öffnung Osteuropas 1990 in die Stadt

hereinströmenden Osttouristen, die in der Stadt regelmässige Verkehrszusammenbrüche verursachten.

Die Zunahme der Arbeitsemigranten aus dem Osten wurde schliesslich auch zu einem Konfliktpotential, das die FPÖ für Wahlzwecke auszunutzen verstand. Ausländerangst und Ausländerfeindlichkeit waren in der Bevölkerung gestiegen und konnten von den politischen Eliten und Expo-Promotoren nicht aufgefangen werden. Als Fehler der politischen Eliten stellte sich deshalb die Nichtbeteiligung der FPÖ an der Expo-Projektierung heraus, die ihre Unzufriedenheit mit den lokalen von SPÖ und ÖVP kontrollierten Machtverhältnissen (die Praxis des Pseudo-Proporz seit den siebziger Jahren, die Parteibuchwirtschaft und ihre Klientelverhältnisse) mit Slogans wie "Macht braucht Kontrolle" zum Ausdruck brachte und mit rechtspopulistischer Programmatik verknüpfte. Das Überfremdungsmotiv, das im Abstimmungskampf der FPÖ zur Expo mit dem Slogan "Wien darf nicht Chicago werden" umgesetzt wurde, hatte auch in den Wahlen von 1991 Wirkung gezeigt. Einer der Gründe für die Ablehnung der Expo 1991 war insofern die zunehmende Bedeutung der FPÖ. Deren Bundesparteileiter, der äusserst publikumswirksame Jörg Haider, scheute sich seit Mitte der achtziger Jahre immer weniger, sich in die Stadtpolitik Wiens einzumischen. 1990 verband sich die FPÖ mit der Gegnerschaft aus den Bürgerinitiativen. Gemeinsam gelang es ihnen, genügend Stimmen zu sammeln, um eine Volksbefragung zur Expo zu erzwingen. Volksbefragungsentscheidungen sind zwar für die politischen Eliten in Wien nicht verbindlich, und müssen nur im Parlament debattiert werden. Die tragenden Expo-Promotoren aus der SPÖ wagten es aber nicht, sich über den negativen Ausgang hinwegzusetzen, weil der lokale Wahltermin auf der politischen Agenda stand.

Im April 1991 beschloss der Gemeinderat deshalb die Durchführung einer Volksbefragung zur Expo. Während die Verwaltung (die Magistratsabteilung 21) bereits an den Flächenwidmungsplänen für die Expo und die Nachnutzung arbeitete, hatten sich in der Öffentlichkeit die Diskussionen intensiviert. Die Gegnerschaft der Grünen, aber auch der bisher mitprojektierenden ÖVP wuchs, je konkreter der Planungsstadtrat der SPÖ das Expo-Projekt vorstellte. Die Gegnerschaft entzündete sich in erster Linie an den Plänen einer Hochhausüberbauung auf dem Expo-Gelände mit der Wirkung, dass die normalen Expo-Bauten in den Donaupark verschoben werden. Die ÖVP begann, aus der gemeinsamen Planung mit der SPÖ im inzwischen eingerichteten "Städtebeirat für den Donauraum" auszusteigen und den Konsens aufzulösen (Die Presse 19.3.1991). Der Dissens zwischen den Parteien vertiefte sich und erweiterte sich auf grundsätzliche Fragen der Stadtentwicklung. Sowohl ÖVP wie FPÖ trugen den Gemeinderatsbeschluss vom 19.4.1991 zu den "Leitlinien der Stadtentwicklung" nicht mehr mit (Die Presse 22.3.1991). Die während der letzten Monate mit der Konkretisierung der Expo aufkommende Hochhausdiskussion spaltete die politischen Träger der Expo. Im Mai 1991 stellte sich eine Mehrheit von 64% der Bevölkerung in der Volksbefragung gegen die Durchführung der Expo. Im Juni 1991 sagten Vertreter Österreichs in Paris die Expo 95 ab.

In der Ablehnung der Expo 95 zeichnete sich dieselbe wachsende Koalition oppositioneller politischer Kräfte ab, einer Anti-Expo-Bewegung, die auch in den Wahlen von 1991 einen ersten Höhepunkt erlebte und die politische Landschaft Wiens änderte. Die Grün-Alternativen, von Anfang an Gegner des Grossprojekts, zogen 1991 zum ersten Mal in den Gemeinderat ein. Die FPÖ, im Gemeinderatsbeschluss von 1988 zwar noch auf der Seite der Expo-Befürworter, Ende der achtziger Jahre aber im gegnerischen Lager, verdoppelte in den Wahlen von 1991 ihre Wähleranteile von 1987 auf 20% (vgl. Tabelle der Wahlergebnisse bis 1991 im Anhang).

Die Planungen wurden trotz dem negativen Ausgang der Volksabstimmung fortgesetzt. Sowohl die allgemeine Planung des Donauraums wie der Flächenwidmungsplan für den Expo-Standort wurden fortgeführt (Die Presse 18.5.1991). Aus dem Expo-Projekt entstand nun die Projektierung der "Donau-City", die vom Gemeinderat im Januar 1992 beschlossen wurde. Das Grossprojekt sollte nun ohne Weltausstellung als singuläres Ereignis gemäss den gefassten Stadtentwicklungskonzepten den Raum neben dem Konferenzzentrum städtebaulich weiterentwickeln. Dafür wurde die Wiener Entwicklungsgesellschaft für den Donauraum (WED) gegründet (Wirtschaftswoche Nr.21, Mai 1991).

Die Gegner der rasanten Wachstumspläne, die sich in der Abstimmung am Beispiel der Expo konkretisierten, setzten hingegen mit Nachdruck auf Stadterneuerung als Planungsphilosophie und die Pflege einer kulturellen Identität gewachsener Lebensräume. Obwohl sich in diesem die Bilanz einer in den siebziger Jahren begonnenen Entwicklung der Konfliktlinien abzeichnete, schienen die regierenden politischen Eliten aus der SPÖ und ÖVP nicht in der Lage zu sein, Konsequenzen aus dem Abstimmungsergebnis zu ziehen (Der Standard, 13.6.1991). Tatsächlich gingen die Behörden, die bisher an der Planung der Expo gearbeitet hatten, nach der Volksabstimmung schnell zur Tagesordnung über und trieben das Grossprojekt unter anderem Namen und ohne die Weltausstellung als Anlass weiter. Am Standort der Expo begann eine neue Stadt zu wachsen, an der sich verschiedene Investorengruppen beteiligten (Die Presse, 25.6.1991; Die Presse, 11.6.1991).

Zweites Kapitel: Methode und Fallrekonstruktionen

2.1 Datenerhebung und Datenanalyse

2.1.1 Die Wahl der sinnverstehenden Methode

Als diese Untersuchung 1987 begonnen wurde, bot der Untersuchungsgegenstand, die politische Konfliktivität in Stadtentwicklungsfragen, ein verwirrendes Bild. Im Vordergrund standen die folgenden Erfahrungen. Bisherige handlungsleitende Bilder gesellschaftlicher Entwicklung wie Fortschritt und Wachstum hatten an allgemeiner Bedeutung eingebüsst und zersplitterten sich in eine Vielzahl fragmentierter Teilperspektiven. Kulturelle Orientierungsunsicherheiten schlugen sich in besonderem Mass im städtischen Leben nieder (vgl. Habermas 1985). Nationale Politik geriet in den siebziger Jahren in eine Krise wohlfahrtsstaatlicher Steuerung, die sich in den achtziger Jahren vertiefte und in Form der Folgelastbearbeitung auf die Städte übertrug (Grymer 1979). Politische Institutionen schienen von den ökonomischen und sozialen Folgelasten überfordert und unregierbar (Yates 1977). Neue soziale Bewegungen erlebten Anfangs der achtziger Jahre eine Welle politischer Mobilisierung und überlasteten städtische Institutionen der Konfliktbearbeitung (vgl. Kleger/Nüssli/Rüegg 1985; Krämer/Neef 1985).

Die Intensivierung der Probleme, das Entstehen neuer Probleme und der Auftritt neuer Akteure in den lokalen politischen Arenen richteten Ende der achtziger Jahre die Aufmerksamkeit auf institutionelle Reaktionen lokaler Problembearbeitung und Konfliktbewältigung. In der gesellschaftstheoretischen Annahme und historischen Evidenz der Stadt als politischer Ort neuer und fortschrittsorientierter Problemlösungen moderner Gesellschaften (Saunders 1981) war das Erkenntnisinteresse davon geleitet, das allfällig Neue in der lokalen Politik zu entdecken. Die Wahl der sinnverstehenden Methode als Mittel der explorativen Erforschung neuer Entwicklungen (Blumer 1973) wurde im Laufe der Arbeit durch theoretische und empirische Befunde der Forschung in den USA bestätigt:

- Generelle institutionelle Beziehungsmuster lokaler politischer Eliten wurden durch Fragmentierungstendenzen überlagert. Lokales Regieren verlor an Kohärenz und fand vermehrt an vielen unverbundenen institutionellen Stellen statt. Dies entsprach dem gesellschaftstheoretischen Befund einer Dezentrierung moderner Gesellschaften (Luhmann 1986; Willke 1992).

- Diese Entwicklung schlug sich in den Städten in Form der Bildung metropolitaner Regionen nieder und gab Anlass zur Frage, ob es die Stadt noch gibt (Hall 1990).

- Der ökonomische und soziale Problemdruck zwang lokale Eliten vermehrt zur Kooperation über institutionelle Grenzen hinweg. Informelles Handeln der Akteure gewann an Bedeutung. Lokale Regierungen suchten neue Wege der Kooperation mit nichtstaatlichen Akteuren. Kollektives Handeln von Akteuren begann sich in den Städten auf urbaner Grundlage als "civic cooperation" zu konkretisieren (Stone 1989).

- Die achtziger Jahre stellten mit ihren sozialen und ökonomischen Herausforderungen im Rahmen des Bedeutungszuwachses informellen Handelns der Akteure die Rolle von Personen und persönlicher Initiativen in den Vordergrund. Damit wurde der kreative Aspekt von Macht als Potential lokaler Politik unterstrichen (Schabert 1989).

- Bisherige Theorien zur Analyse lokaler Politik in der Tradition der Community Power Forschung reichten zur Erklärung dieser neuen Phänomene nicht. Die Community Power Forschung stellte nicht die in den achtziger Jahren sich aufdrängende Frage nach lokaler Regierungsfähigkeit zur Bearbeitung anstehender Probleme, sondern die Frage nach der Verteilung politischer Macht zwischen Akteuren. Diese Theorierichtung folgte damit dem Paradigma der sozialen Kontrolle. Selbst das dritte Gesicht der Macht, politisch-ideologische Hegemonie, griff aufgrund gesellschaftlicher Dezentrierung und politischer Zersplitterung nicht zur Erklärung lokaler Politik. Demgegenüber standen in den achtziger Jahren Prozesse der Machtbildung im Vordergrund. Damit stellte sich die Frage nach einem anderen Paradigma, das Politik in ihrem Aspekt der prozessualen Konstruktion von Macht unterstrich. Das entsprechende soziale Handeln der Akteure war im Rahmen der zur Verfügung stehenden Theorien bis dahin nicht beschrieben worden.

Alle diese Faktoren zusammengenommen stellten die Frage nach der gesellschaftlichen Konstruktion politischer Wirklichkeit von neuem und unterstrichen politische Wirklichkeit in den Aspekten von Komplexität, geschichtlicher Prozessualität und als Selbstwissen der Akteure. Sollten sich tatsächlich neue politische Phänomene der lokalen Politik in den achtziger Jahren entwickelt haben, war ein methodischer Zugang zu wählen, der zur Exploration und zur Theoriebildung geeignet war. Ein rein deduktiv-hypothesenüberprüfendes Verfahren schien indessen nicht angemessen. Mit Blick auf induktive Theoriebildung standen damals die Arbeiten von Strauss und Glaser im Vordergrund (Strauss 1991). Die Grounded Theory von Anselm Strauss führte zunächst in den symbolischen Interaktionismus, dann in die Ethnomethodologie und Phänomenologie, bis schliesslich die sozialwissenschaftliche Hermeneutik die dieser Untersuchung zugrunde liegende Theorie zur Wahl des Verfahrens der Datenerhebung und Datenanalyse wurde (Soeffner 1989).

2.1.2 Das Experteninterview als Verfahren der Datenerhebung

Wichtigstes Instrument der Erhebung verbaler Daten war das narrative Interview (Lamnek 1989). Unter den vielen inzwischen diskutierten Interviewarten ist es durch seine besondere offene Gesprächsführung geprägt. Durch die minimale Strukturierung auf Seiten des Interviewers soll in dieser Form der Textproduktion ein hohes Mass der Selbststrukturierung der Interviewten erzielt werden (Kohli 1978; Hopf 1982). Der Befragte wird aufgefordert, die das Interview motivierenden speziellen Bereiche seiner Lebenswelt zu erzählen. Solche Erzählungen enthalten Darstellungen von Ereignissen und Abläufen, von

inneren Dispositionen und Welthaltungen sowie von Argumentationen (Schütze 1977). In den auf diese Weise produzierten Texten werden Orientierungs- und Deutungsmuster als Protokolle von Handlungsmustern von Akteuren in der Form subjektiver Intentionen sichtbar. Voraussetzung für das Gelingen solcher Gesprächssituationen ist eine gute Vorbereitung des Interviewers mit Blick auf Sachverhalte, Ereignisse und geläufige Orientierungen der Interviewthematik. Der Interviewer kann zwar nie Teil der Lebenswelt der Interviewten werden und bleibt in dieser Hinsicht ein Fremder. Doch er muss sein Interesse durch besondere Informiertheit dokumentieren. Der Interviewer stellt insofern die Sinnfigur des "interessierten Fremden" für die Interviewten dar. Diese Sinnfigur war in den politisch-institutionellen Kontexten legitimiert und vermochte Informationen zu mobilisieren, die in ihrer Textform ausreichend gutes Datenmaterial für die spätere Analyse darstellten. Grundlegendes methodisches Problem für die Interviewer war das Verhältnis zwischen Nähe und Distanz zum Interviewten zu finden (Cicourel 1974:110-152).

Das narrative Interview wurde in den beiden Städten Zürich und Wien in der Form des Leitfadengesprächs durchgeführt. Der in seiner Grundstruktur über alle Interviews hinweg konstant gehaltene Leitfaden diente der Vergleichbarkeit der produzierten Texte. Der Leitfaden bestand aus einem Frageraster, dessen Inhalt und Ablauf sich an der subjektiven Intentionalität von Handelnden orientierte. Dieses intentionale Grundmuster sozialen Handelns wurde von Schütz theoretisch begründet (Schütz 1974). Im Vordergrund stehen dabei "Motivzusammenhänge" (ebenda:115-137), die in der Textanalyse als intentionale Kausalzusammenhänge und Entwurfszusammenhänge des Handelns ausgewertet werden können. Das Grundmuster des Leitfadens bestand in dieser Hinsicht aus einer Eingangsfrage zur grundlegenden Sach- bzw. Handlungsproblematik, aus mehreren Fortsetzungsfragen, die Ziele, Strategien und Interessen abfragen, und aus einem Schlussteil, der in die Zukunft projizierende längerfristige Handlungshorizonte erfragt. Grundsätzliches Problem von Leitfadeninterviews ist die "Leitfadenbürokratie". Sie entsteht daraus, dass der Interviewer sich strikt an die vorbereiteten Fragen und den Fragenablauf hält und damit das Gespräch zum vorstrukturierten Kunstprodukt werden lässt, das den Selbststrukturierungen der interviewten Akteure keinen Raum mehr lässt. In dieser Form vergibt sich ein solches Interview die Möglichkeit, Deutungs- und Handlungsmuster von Akteuren erschliessen zu können. Allfällige neue Elemente der Handlungsorientierungen können kaum entdeckt werden.

Inzwischen wurde das narrative Leitfadengespräch für politisch-institutionelle Kontexte zum "Experteninterview" weiterentwickelt und theoretisch reflektiert (Meuser/Nagel 1991). Damit wurde in erster Linie die Rolle des Interviewten für narrative Leitfadengespräche definiert, dessen Wissen sich auf ausdifferenzierte Kontexte bezieht, die nicht deckungsgleich sind mit der gesamten Lebenswelt der Interviewten. Dies hat zwar keine folgenreichen Konsequenzen für Interviewführung und Interviewauswertung, verlangt aber eine De-

definition jener Experten, die für eine Untersuchung zur Befragung ausgewählt werden (Meuser/Nagel 1994). In der vorliegenden Untersuchung waren diese Experten Angehörige der politischen, administrativen und ökonomischen Eliten, die sich aufgrund ihrer spezifischen Ressourcen als Verantwortungsträger der kommunalen Politik im allgemeinen, der Projektierung von Grossprojekten im besonderen verstanden und aufgrund von Dokumenten und Zeitungsartikeln als politische und administrative Rollenträger ermittelt werden konnten. Obwohl in politisch-institutionellen Kontexten die in sinnverstehenden Methoden der Datenanalyse eingesetzte Differenz zwischen subjektiven Intentionen und kollektiven Sinnstrukturen der Handelnden geringer ist als in lebensweltlichen (z.B. familialen) Kontexten, rechtfertigt sich auch zur Analyse von Expertenwissen die sinnverstehende Rekonstruktion von Deutungs- und Handlungsmustern. Auch für politisch-institutionelle Experten ist es nicht möglich, ihre Strategien und Relevanzen immer "klar und deutlich" zu benennen.

"Solche kollektiv verfügbaren Muster können nicht einfach 'abgefragt' werden, sie müssen rekonstruiert werden. Sie gehören nicht zum Rezeptwissen, sondern repräsentieren eine Wissensform, die alltagssprachlich als 'ungeschriebene Gesetze' bezeichnet wird, und für die sich wissenssoziologische Konzepte wie 'tacit knowledge' oder 'implizites Wissen' anbieten" (ebenda:182).

Mit Blick auf das Erkenntnisinteresse, implizites Wissen zu Entscheidungssituationen und Handlungsstrategien aufzusuchen, legen Meuser und Nagel das offene Leitfadenterview für politisch-institutionelles Expertenwissen nahe.

Für diese Untersuchung wurden Experteninterviews mit Vertretern der lokalen Regierungen und Verwaltungen, mit Interessenvertretern der Wirtschaft, mit Parteipolitikern und Vertretern sozialer Bewegungen sowie mit intellektuellen Kritikern aus den beiden Städten Wien und Zürich geführt. Die Auswahl der Interviewten als Experten erfolgte aufgrund des Kriteriums der Beteiligung in den politischen Arenen von Grossprojekten. Die Experten repräsentierten insofern Funktionseliten in Policies der Stadtentwicklungspolitik und Stadtplanung. Als Funktionseliten waren sie zugleich Träger bestimmter Ressourcen, deren Kombination zu stadt spezifischen Formen des kollektiven Handelns führte. Grossprojekte waren die politischen Arenen der Kombination solcher Ressourcen (vgl. die funktionale Auflistung der Interviewten im Anhang).

2.1.3 Die Analyse der verbalen Daten

Das narrative Interview produzierte Texte, die in der Analyse als Protokolle von Deutungs- und Interaktionsmustern dienten. Aus dem Angebot konkurrierender Ansätze, die inzwischen den Status von Paradigmen innerhalb der sinnverstehenden Soziologie erreicht zu haben scheinen (Jung/Müller-Dohm 1993), wurde für die Analyse der durch die soziale Interaktionsform des Interviews erzeug-

ten verbalen Daten die sozialwissenschaftliche Hermeneutik als Textwissenschaft (Lamnek 1989:82ff.) in der Ausarbeitung von H.-G. Soeffner (1989) gewählt. Ergänzt wurde dieses Verfahren durch die Grounded Theory von A. Strauss (1991) und das fallrekonstruktive Verfahren (Hildebrand 1991).

Die sozialwissenschaftliche Interpretation von Texten

Die sozialwissenschaftliche Analyse von Textausschnitten (elektronisch aufgezeichneten und transkribierten Interviewprotokollen) anhand der Methode der rekonstruktiven Hermeneutik soll hier interaktionstheoretisch erläutert werden. Die hier verwendete methodologische Quelle, die rekonstruktive Hermeneutik, wie sie von H.-G. Soeffner in Deutschland vertreten wird (Soeffner 1989:77), kann als repräsentativ für andere Verfahren der sozialwissenschaftlichen Hermeneutik gelten.

Sozialwissenschaftliche Hermeneutik erhebt den Anspruch, Texte (Textausschnitte bzw. Sequenzen) auf verborgene Strukturen der sprachlich-inter-subjektiven Konstitution von Sinn zu analysieren.

"Erst mit dem sozialen Regelsystem der Sprache wird Bedeutung kontextfrei in dem Sinne erzeugt, dass sich der Sinn von (Sprech-)Handlungen auch ausserhalb des unmittelbaren, besonderen Handlungskontextes erschliesst, diesen überdauert und als latenter Sinn in Texten aufbewahrt werden kann" (Oevermann et al. 1976:386f.).

Ergebnis sollen allgemeingültige Aussagen über einen Themenbereich (z.B. politisch-administrative Interaktion in westeuropäischen Grossstädten) sein, die intersubjektiv nachvollziehbar sind. Diese Möglichkeit, anhand der Interpretation des Sinnes von Alltagsinteraktionen zu sozialwissenschaftlich gültigen Aussagen zu gelangen, erklärt die Interaktionstheorie. Damit hat die sozialwissenschaftliche Hermeneutik ihre Grundlagen in den alltäglichen Vorgängen der Sinnerschliessung durch die Teilnehmer in Interaktionsprozessen. Bedingung jeder Alltagsinteraktion ist das 'immer schon' vorhandene, d.h. sozialisatorisch erlernte, intuitive Regelwissen alltäglicher Interaktionspartner. Texte dokumentieren als Interaktionsprotokolle die kollektive und individuelle Kompetenz der wechselseitigen Perspektivenübernahmen. In unserer Alltagspraxis unterstellen wir fortdauernd wechselseitig einen Konsens, wie Interaktions- und Interpretationsregeln zu verwenden sind. Es ist ein intuitives, selbstverständliches Wissen um den Verwendungs- und Bedeutungszusammenhang solcher Regeln, die kollektiv geteilt werden. Dieser Konsens wirkt kontrafaktisch in jedem manifesten Dissens, jeder Unklarheit, Widersprüchlichkeit und Inkonsistenz in Interaktionsabläufen. Er wird sowohl von den unmittelbaren Interpreten, den Interaktionsteilnehmern als Handelnde und Deutende, wie von späteren, z.B. wissenschaftlichen Interpreten geteilt, allerdings mit einem entscheidenden Unterschied: Interaktionsteilnehmer rekurren unter Handlungsdruck auf solche Re-

geln; wissenschaftliche Interpreten sind handlungsentlastet. Dieser allgemeine Konsens ist nun die im Alltag latent wirkende Grundlage jener Regeln, die die objektive Bedeutung von Interaktionsabläufen enthalten, indem sie immer schon den allen gemeinsamen objektiven Sinn von Interaktionen präsupponieren. Die sozialwissenschaftliche Gültigkeit von analytischen Aussagen zielt auf diesen objektiven und latenten Sinn von Interaktionen. Ein Text stellt dabei die "Materialisation einer Möglichkeit von Bedeutungen von Interaktionsstrukturen" dar (Reichert 1986:226).

Die meisten der heute angewendeten Verfahren der interpretativen Erarbeitung dieser Differenz zwischen subjektivem und latentem Sinn sozialen Handelns gehen in drei Schritten vor, die sich allerdings in der Reihenfolge unterscheiden. Diese Schritte entsprechen Realitätsebenen: Die eine ist die Ebene objektiver, sozial bedingter Sinnstrukturen. Eine weitere Ebene ist jene der Interaktionsabläufe. Eine dritte Ebene bezieht sich auf subjektive Deutungen der Handelnden selbst. Die Logik der Wechselwirkung dieser drei Realitätsebenen ist fallspezifisch. Das von Soeffner vorgeschlagene "pragmatisch, historisch-rekonstruktive" Verfahren (Soeffner 1989:77) beginnt in einem ersten Schritt mit der Erarbeitung subjektiver Intentionalitäten von Handelnden, bricht diese Intentionalitäten in einem zweiten Schritt auf der Ebene von Interaktionsabläufen sequentiell auf und endet schliesslich in einem dritten Schritt der Sinnerschliessung auf der Realitätsebene kollektiver, latenter Sinnstrukturen.

Das fallrekonstruktive Verfahren stellt keine grundsätzlich andere Vorgehensweise dar. Es verfolgt dasselbe Ziel, nämlich die einem konkreten, historisch-individuellen Fall eingelagerte "Fallstruktur" theoretisch herauszuarbeiten. Die Analyse von Texten als "Materialisierungen einer Fallstruktur" (Hildebrand 1991:257) erfolgt indessen nicht in der oben genannten Reihenfolge der drei Schritte von Intention, Interaktion und Struktur, sondern versucht im Anschluss an Strauss (1987) sofort theoretische Kategorien zu bilden, die im Sinne des "Theoretical Sampling" (ebenda) zu Fallrekonstruktionshypothesen oder Fallstrukturhypothesen (Hildebrand 1989:258) bzw. Schlüsselkategorien (Strauss 1987) verdichtet werden.

"Es werden erste Hypothesen gebildet und die nächsten Datenerhebungsschritte (sind) so angelegt, dass diese Hypothesen falsifikatorischen Tests unterzogen werden können" (Hildebrand 1991: 258).

Dabei kommt die Sequenzanalyse im Sinne der gedankenexperimentellen Kontrastierung von im Material vorfindbaren Handlungssituationen mit Strukturhypothesen im oben genannten zweiten Schritt und die beschreibende Darstellung des Falles im Lichte der subjektiven Intentionalität der Handelnden im oben genannten ersten Schritt zur Anwendung.

Im folgenden soll in dem beschriebenen Sinn, aber in sehr verkürzter Form die Analyse der Interviewtexte vorgestellt werden. Die beiden Fälle Zürich und Wien werden als Fallstrukturen und in ihren Kontexten vorgestellt.

2.2 Lokale Handlungsfähigkeit als praktische Schlüsselkategorie

Das sinnverstehende Verfahren von Interviewtexten folgte den theoretischen Hinweisen im vorangehenden Kapitel. Die für ihre jeweiligen Städte typischen Texte hatten ihre grundlegende Gemeinsamkeit darin, dass in ihnen *lokale Handlungsfähigkeit* als Leitmotiv bzw. Schlüsselkategorie die Fallstruktur generierte. Dieses Motiv habe ich zur Schlüsselkategorie (vgl. Strauss 1991) der Analyse der beiden Städte gemacht. Die Sprecher der Texte rekonstruierten die interviewanleitende Thematik stadtentwicklungspolitischer Probleme und Konflikte der achtziger Jahre aus dem strategischen Versuch heraus, mittels Herstellung lokaler Handlungsfähigkeit den neuen ökonomischen, sozialen und institutionellen Herausforderungen, die am Beispiel grosser Planungsprojekte auftauchten, zu begegnen.

2.2.1 Der Fall Zürich

Im Fall von Zürich vermittelte der politische Handlungsraum Stadt in vielen Perspektivenbrechungen der Schilderung stadtentwicklungspolitischer Probleme eine politische Identität. Dieser politische Kompetenz und Identität vermittelnde Handlungsraum wurde aber manifest oder latent immer wieder aufgegeben, weil er von der Realität der Stadt als funktionaler Raum überholt wurde. Der Anspruch auf politische Identität wurde nie aufgegeben, als Anspruch auf Problemwahrnehmungs- und Handlungskompetenz, sowie auf die "Gemeinde" als politischer Handlungsraum. Nicht die Gemeinde als solche wurde in Frage gestellt, sondern die Fremdbestimmung der Gemeinde durch ihre Funktion "Stadtzentrum", die im Grenzfall politisches Handeln auflöst, weil die Faktizität der funktionalen Stadt sich selbst realisiert.

Die Texte kommentierten in dieser Hinsicht die Sinnfigur institutioneller Handlungsunfähigkeit, die, in den Interviews oft als Blindfeld verborgen, situativ und dramaturgisch in hohem Ausmass an der Explizierung der Widersprüchlichkeit zwischen beanspruchter Handlungsfähigkeit und faktischen Handlungsbeschränkungen orientiert war. Dies konnte ich an unbestimmten und inkonsistenten Textstellen auffinden. Handlungskompetenz im politischen Raum der Gemeinde wurde zwar beansprucht, verlagerte sich aber auf die Ebene einer Reflexionsfähigkeit, einer Art Kompensationsstrategie. Im Vordergrund dieser Reflexion standen Grenzen lokaler Handlungsfähigkeit, wenn die Faktizität des funktionalen Raums der Stadt als Agglomeration den lokalen politischen Prozess überforderte und keine tragende stadtentwicklungspolitische Entscheide mehr hervorbrachte. Die Stadt musste in den achtziger Jahren als Agglomerationsraum realistisch neu gesehen werden. Sie wurde zum Zentrum, das nach aussen Funktionen erfüllt. Sie überwölbte die Stadt als Interaktionsraum der politischen Gemeinde. Folge waren politische Legitimationsdefizite und Effektivitätsverluste lokaler Entscheidungen. Allein die faktische Macht

des Stadtzentrums nahm zu. Es wirkte ohnehin. Doch wer trug noch eine ausreichende politische Verantwortung dafür? Der politische Prozess geriet in eine Krise, denn lokale politische Identität war in Frage gestellt. Ein Gesamtinteresse konnte nicht formuliert werden.

Ausgangslage wurde die Unklarheit lokaler Handlungsperspektiven für den politischen Prozess selbst und für die territoriale Entwicklung. Diese Handlungseinschränkung musste man aushalten, dies, obwohl man die Stadt über viele Entweidungen selbst zum Zentrum gemacht hat. Der politische Handlungsraum in der Form der Gemeinde produzierte die funktionale Stadt, das Stadtzentrum, und fand darin die Herausforderung. In der Realität investierten die Akteure jahrzehntelang ihre Ressourcen im funktionalen Raum der Stadt. Obwohl sie nicht mehr Interaktionsrahmen war und nicht jene Identität und damit Handlungssinn stiftete, die man beanspruchte. Das faktisch existierende Zentrum brauchte aber die politische Form der Gemeinde. Sie war Auffangnetz und Arena einer bedrohten, lokalen, politischen Identität. Darüber hinaus war die dezentral organisierte politische Form der Gemeinde in ihrer politischen Unzulänglichkeit funktional für die schnelle Durchsetzung der real ablaufenden urbanen Transformation, d.h. der Bildung der metropolitanen Region. Problem wurde, dass politische Handlungskompetenz, die die Form der Gemeinde gewährt, zur substanzlosen Hülle ausgehöhlt werden könnte.

Interaktionskonfiguration der Texte war die Sinneinheit dessen, was sich als Widerspruch zwischen lokaler Handlungsfähigkeit, die durch den Interaktionsraum politische Gemeinde vermittelt wird, und der Faktizität der sich selbst vollziehenden Stadtentwicklung im funktionalen Raum, in welchem Handlungsfähigkeit der Kernstadt zerfällt, abzeichnete. Die Geschichte der Stadtentwicklungspolitik von Zürich kann im Zeithorizont der Texte seit den siebziger Jahren als Geschichte des Zerfalls lokaler Handlungsfähigkeit verstanden werden. Aber Politische Strategien der Funktionalisierung lokaler Unregierbarkeit stiessen vermehrt an Grenzen. Diese Strategien und ihre Grenzen konnten in den Texten rekonstruiert werden. Die politische Praxis reproduzierte diese Struktur, die in den Texten als Sinneinheit figurierte. In dieser Analyse lässt sich Kontextwissen nun einsetzen, um den Fall von Zürich vorzustellen und zu konkretisieren.

Die Entwicklung der Stadt zur Agglomeration

Seit den sechziger Jahren entwickelte sich die Stadt über grosse Infrastrukturen des privaten Verkehrs. Zwischen 1960 und 1970 wurden etwa zwei Dutzend öffentlich finanzierte Strassenprojekte geplant und umgesetzt. In der Bevölkerung und zwischen allen politischen Parteien bestand ein Konsens darüber, die wirtschaftliche Entwicklung über das Leitbild der autogerechten Stadt voranzutreiben. Doch schon in den siebziger Jahren veränderte sich die Stimmung in der Bevölkerung gegenüber grossen Bauwerken. Einige Entscheidungen, wie etwa die Ablehnung der U-Bahn 1973 in einer Volksabstimmung, wurden vom

Zweifel am bisherigen Wachstum, von den ökologischen Folgen des Ausbaus der Infrastrukturen des Privatverkehrs und der Abwanderung der Einwohner aufgrund der City-Expansion beeinflusst. Zwischen 1985 und 1991 stieg die Zahl der Beschäftigten von 335000 auf 357000. Dieses Wachstum entsprach dem Durchschnitt der Zunahme von Arbeitsplätzen im ersten Agglomerationsgürtel. Die Pendlerströme nahmen von 1970 bis 1990 von 92000 auf 160000 zu (Statistische Berichte des Kantons Zürich 4/1993). Mit der Zentrumsbildung der Stadt entstand eine lokale Infrastruktur-Debatte.

Die Entwicklung von Zürich zum belasteten Zentrum verlief weitgehend über die Nachfrage nach dem Automobil. In den achtziger Jahren wurde die Zunahme des Verkehrs zum erstrangigen Problem, das die Öffentlichkeit und die Behörden beschäftigte, und stand vermehrt im Spannungsfeld zwischen Stadt und Kanton. Die Verkehrspolitik des Kantons wurde zunehmend in der Stadt Zürich als stadtfreundlich wahrgenommen. Als der Kanton das Leitbild der dezentralen Konzentration in den siebziger Jahren zur Kenntnis nahm, war diese Entwicklung bereits angelaufen und kaum mehr grundsätzlich rückgängig zu machen. Zudem übernahm der Kanton zwar das Leitbild, beschloss aber nie entsprechende Massnahmen. Der wachsende Verkehr infolge der Pendlerströme enthält bis heute Umweltprobleme, die nur schwer zu kontrollieren sind. Das zeigten die Vollzugsprobleme des Massnahmenplans der Luftreinhalteverordnung des Bundes.

Diese Entwicklung begann schon in den siebziger Jahren die Stellung der Stadt in der Region zu thematisieren und wurde mit dem Schlagwort "Wasserkopf Zürich" zusammengefasst. Die Nordostschweiz wurde in den vergangenen Jahrzehnten zum "funktionellen Zürich". Die Agglomeration wuchs seit 1950 von 15 Gemeinden und einer Bevölkerung von 440000 bis 1990 auf 101 Gemeinden mit 940000 Bwohnern. Sie reicht in den neunziger Jahren in die Kantone Aargau und Schwyz hinein. Der erste Agglomerationsgürtel (14 Gemeinden, die 1950 die Agglomeration bildeten) wuchs von 59000 Einwohnern 1950 auf 137000 Einwohnern 1980 und stagnierte bis 1990 in dieser Grösse. Viel stärker wuchs der äussere Agglomerationsgürtel (die übrigen 86 Gemeinden) von 156000 Einwohner 1950 auf 539000 Einwohner 1990. Demgegenüber nahm die Bevölkerung der Kernstadt seit 1960 von 440000 Einwohner auf 365000 Einwohner im Jahr 1990 ab (Statistische Berichte des Kantons Zürich 4/1993). In den achtziger Jahren hat sich die Zahl der Arbeitsplätze in der Kernstadt stabilisiert und auf den angrenzenden Agglomerationsgürtel verlagert. Weitere wichtige Zentren der Region mit eigener Agglomerationsbildung sind Winterthur mit 11 Gemeinden (115000), Wetzikon-Pfäffikon mit 7 Gemeinden (50000) und Baden auf dem Kantonsgebiet von Aargau (Statistische Berichte des Kantons Zürich 4/1993).

In der Kernstadt dieser Agglomeration wurde in den achtziger Jahren der Druck kommerzieller Dienstleistungen auf die lokalen Märkte der Innenstadt zum zentralen Problem lokaler Politik. Hohe Löhne und Bodenpreise verteuern

ten die Lebenskosten und verdrängten schwächere wirtschaftliche Nutzungen des kleinen Gewerbes und des Wohnens. Zürich wurde zur Dienstleistungsstadt. 77% der Arbeitnehmer waren Mitte der achtziger Jahre im 3. Sektor beschäftigt. Nur noch 23% in gewerblichen und industriellen Bereichen. Die Zentralisierung hochwertiger wirtschaftlicher Nutzungen war die wichtigste Erscheinungsform des sozialen und ökonomischen Wandels. Dieser Wandel war von einer sozialen Umschichtung begleitet. Familien unterer und vor allem mittlerer sozialen Schichten wanderten in Aussengemeinden und an die Peripherie, wo die Lebenskosten tiefer und die Lebensqualität höher waren. In den innerstädtischen Quartieren begannen sich Einpersonenhaushalte gut verdienender Angestellter des Dienstleistungssektors auszubreiten. Sie teilten die Quartiere zwar noch mit schwächeren sozialen Gruppen wie Ausländern, Alten und Auszubildenden. Deren Zukunft in der Stadt wurde allerdings aufgrund steigender Bodenpreise ungewiss. Regionalpolitisch folgten die Zentrierung von Kapital und Wirtschaftskraft in der Kernstadt und das Bevölkerungswachstum der Agglomeration einem Muster, das mittels Mobilität zirkulär strukturiert ist und sich kumulativ verstärkt (Klöti 1985). Grundsätzliches Problem der politischen Integration der Stadt als Agglomeration waren seit den siebziger Jahren verschiedene politische Mehrheiten in Kanton und Kernstadt und unterschiedliche Interessenlagen der beiden Regierungsebenen. Die politischen Mehrheitsverhältnisse haben sich im Laufe der letzten Jahrzehnte, unterstützt durch die Abwanderung aus der Stadt und das Wachstum der Agglomerationsgemeinden, zugunsten des Kantons verlagert. Städtische Vertreter haben seit langem keine Mehrheiten mehr im kantonalen Parlament. Auch innerhalb der Stadt als Gemeinde unterstützte die Abwanderung soziale Entmischungen und setzte die Schwierigkeiten der Mehrheitsbildung auf Kantonsebene innerhalb der Gemeinde fort. Volksabstimmungen zeigten regelmässig Polarisierungen der Interessen zwischen inneren und äusseren Stadtteilen.

Lokale Politik versuchte sich seit den siebziger Jahren auf diese Problematik der Stadt als Agglomeration einzustellen. Bis 1973 entstand nach den Standortentscheidungen der Stadtregierung 1970 und 1972 der Jürgensen-Bericht (1976), der aufgrund von Prognosen eine starke Zunahme der Bewohner von 390000 (1973) auf 430000 und eine geringere Zunahme von Arbeitsplätzen von 270000 (1975) auf 310000 als wünschbare Optionen vertrat. 1974 entschied sich die Stadtregierung für die beiden Entwicklungsziele von 400000 Einwohnern und 300000 Arbeitsplätzen. Als Massnahmen waren ein Wohnanteilplan und eine gezielte Öffnung der Industriezonen für Dienstleistungsbetriebe vorgesehen. 1976 legitimierte der Gemeinderat die allgemeine Zielsetzung der Stadtregierung:

"Anstelle spektakulärer Gesamtpläne für den 'Ersatz' einer gegenwärtig unwirtschaftlichen Situation tritt heute die stufenweise und qualitative Verlagerung in Teilbereichen der bestehenden Stadt. Wurde Stadtplanung bisher hauptsächlich mit quantitativem Neuschaffen

gleichgesetzt, erfordert die Planung einer stabilisierten Stadt ein neues Selbstverständnis. Stabilisierung beinhaltet im Bereich der Stadtplanung strukturelle Verbesserung und Entwicklung der nichtreproduzierbaren Substanz" (Bericht der gemeinderätlichen Kommission 1976).

Im besonderen wurden die Verbesserung der Bevölkerungsstruktur und die Verringerung der Zahl der Pendler gewünscht. Ohne klare politische Entscheidung blieben Zielsetzungen im Bereich der Verlagerung von Arbeitsplätzen in innovative technische und administrative Branchen des Dienstleistungssektors. Diese Entscheidungen schlossen die einzige öffentliche Stadtentwicklungsdebatte der siebziger Jahre ab.

Der Versuch einer politischen Problembewältigung in den achtziger Jahren

1987 legte die Stadtentwicklungskommission den Bericht 'Standortbestimmung 1987' vor. Damit wurde zwar in den achtziger Jahren die Stadtentwicklungsdebatte wieder aufgenommen. Eine eigenständige Bedeutung kam diesem Bericht aber nicht zu. Vielmehr stand er im Schatten der die achtziger Jahre dominierenden stadtentwicklungspolitischen Debatten um die Revision der BZO von 1963. Diese Kommission verstand ihren Bericht gleichwohl als "ersten Schritt" in einem "Lernprozess", der daran orientiert war, die Differenzen zwischen realer Entwicklung und den Zielen von 1976 festzuhalten. Diese Ziele wurden nicht erreicht. Die Wohnbevölkerung nahm weiter ab oder stagnierte, während die pendelnde Tagesbevölkerung bereits ca. eine halbe Million betrug. Die Bevölkerungsabnahme konnte zwar gebremst werden. Eine Trendumkehr war aber nicht in Aussicht. Neue Haushaltsstrukturen stabilisierten sich. Familien belegten eine Minderheit der städtischen Wohnungen. Die Lebensqualität hatte sich teilweise weiter verschlechtert.

"Da Familien mit heranwachsenden Kindern und Bewohner, die sich hohe Ansprüche auch finanziell leisten können, besonders empfindlich auf Qualitätseinbussen des Wohnumfeldes reagieren, hat diese Entwicklung schwerwiegende soziale und finanzpolitische Folgen" (Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat 9.2. 1989:10).

Die Zahl der Arbeitsplätze stieg auf 335000. Der Industriesektor hatte weiter auf 22% aller Beschäftigten weiter an Gewicht verloren. Der dritte Sektor nahm auf 77% der Beschäftigten zu. Der effektivste stadtentwicklungspolitische Entscheidungsmechanismus waren Verdrängungsprozesse der Märkte, in welchen schwächere Nutzungen des Wohnens und des kleinen Gewerbes unterlagen. Ökologische Anliegen wurden weiterhin als Sollwerte gefordert (Stadtentwicklungskommission 1987).

Ein zentrales Problem dieser Entwicklung wurde im Bericht nur am Rande erwähnt, nämlich die geringe Kooperation zwischen politischen und ökonomischen Eliten in der Stadtentwicklung. Lokale Politik hatte sich seit den siebziger Jahren pluralisiert. "Immer mehr Betroffene und Interessengruppen sowie Amtstellen sind an den Entscheiden beteiligt" (Stadtentwicklungskommission 1987). Die Konfliktbewältigungsfähigkeit der Institutionen war überfordert.

"Die heute vorhandene sehr grosse Meinungsvielfalt ist zu einem Problem geworden. Viele haben den Glauben daran verloren, dass ein Konsens über Stadtentwicklungsziele gefunden werden kann" (ebenda).

Vor dem Hintergrund des Zieles sowohl für Bewohner als auch für die Wirtschaft die "Attraktivität der Stadt" zu erhöhen, wuchs das Bedürfnis nach lokaler Handlungsfähigkeit. Dies schien vermehrt nur noch in Verbindung mit einem Wandel lokaler Handlungsbedingungen möglich zu sein. Neue Kooperationsformen zwischen lokaler Regierung und Investoren, zwischen politischen und ökonomischen Eliten sowie zwischen den Eliten und der Bevölkerung sollten die Bedingung erfüllen, "dass jedes grössere Vorhaben in der Stadt eine Massarbeit erfordert." Für diesen Zweck kam "der Realisierung von guten Beispielen der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privaten" eine grosse Bedeutung zu. Im Ganzen machte der Bericht der Stadtentwicklungskommission das für den Wandel der achtziger Jahre kennzeichnende Problem deutlich. Lokale Handlungsfähigkeit wurde seit den siebziger Jahren in ihrem Aktionsradius der Steuerung ökonomischer Entwicklungen, aber auch im Rahmen der Pluralisierung der politischen Prozesse vermehrt eingeschränkt, während die Ziele einer qualitativ erneuerten Stadtentwicklungspolitik, nämlich die Steigerung der Attraktivität der Stadt für Bewohner und Wirtschaft einen Handlungsbedarf darstellten. Dafür sollte die Kooperation zwischen administrativen Stellen, Stadtregierung und privaten Investoren auf ein neues Niveau gebracht werden (Stadtentwicklungskommission 1987:34).

Gleichwohl wurde die Wirtschaft kaum oder wenig an der Formulierung der Revision der BZO beteiligt. Die "Ziele und politischen Schwerpunkte" der lokalen Regierung für die Amtsdauer 1990-1994 machten aber deutlich, dass inzwischen eine gewisse Annäherung der Standpunkte an die Wirtschaft stattgefunden hatte. Zürich wurde infolge der Verlagerung von Arbeitsplätzen in den dritten Sektor als internationales Dienstleistungszentrum anerkannt. Hingegen sollte nicht wirtschaftliches Wachstum, sondern wirtschaftliche "Prosperität" in innovativen Aktivitätsbereichen als Ziel gelten.

"Die künftige wirtschaftliche Stellung der Schweiz hängt zu einem guten Teil vom Wirtschafts- und Denkplatz Zürich ab. Wenn wir die komparativen Vorteile der Schweiz wahren und uns im beschleunig-

ten Strukturwandel behaupten wollen, müssen wir vor allem in die Innovationskraft, in den Bildungs- und Ausbildungsbereich und in zukunftssträchtige umweltfreundliche Produktionsmethoden investieren" (Ziele und politische Schwerpunkte 1991:8).

Der notwendige wirtschaftliche Strukturwandel sollte zu keiner Zunahme der "Arbeitskräfte und der Raumreserven" führen, sondern über "qualitatives Wachstum" erfolgen. Im Vordergrund standen die Verbesserung der Lebensqualität für die Bewohner und ökologische Rücksichten. Die wirtschaftlichen Wachstumsinteressen wurden aus dieser Perspektive der Stadterneuerung als partikuläre Interessen wahrgenommen, die in Policies der "Wohnstadt" und der "Stadt der Randgruppen" integriert werden sollten. Damit zeigte sich Ende der achtziger Jahre, dass die lokale Regierung ihrem Ziel einer stärkeren Autonomie gegenüber den Interessen der Wirtschaft Ausdruck verleihen wollte, um sie, wie sich in der Folge zeigte, in der Praxis der Verhandlungen mit privaten Investoren umzusetzen.

Die zentrale stadtentwicklungspolitische Arena der achtziger Jahre: Die Revision der Bau- und Zonenordnung (BZO)

Der gesetzliche Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung ist das kantonale Planungs- und Baugesetz. Dieses schreibt öffentlichen Planungsträgern von Kanton, Region und Gemeinde in der Richtplanung die Darstellung langfristiger Entwicklungen, die Koordination zwischen den Verwaltungen, Angaben über soziale und wirtschaftliche Wirkungen und die Anwendung finanzieller, technischer und zeitlicher Ressourcen zur Durchführung vor. Auf der Grundlage von Richtplänen sollten kommunale Nutzungspläne aufbauen. Wichtigstes Instrument war die BZO. Bis 1984 gelang es der Planungsregion Stadt Zürich aber nicht, einen regionalen Richtplan zuhanden der kantonalen Regierung zu verabschieden. Bis Mitte der achtziger Jahre hatte die Kernstadt in Anlehnung an den kantonalen Gesamttrichtplan kommunale Teilrichtpläne zu erlassen. Von dieser Verpflichtung wurden die Gemeinden am 1.1.1985 durch den Kanton entbunden. Am 30.1.1985 verzichtete der Gemeinderat der Stadt Zürich auf die Erstellung der Teilrichtpläne. Ausgenommen blieb der Teilrichtplan Verkehr. Im Unterschied zur Richtplanung hatten Nutzungspläne effektive Wirkungen für private Eigentümer und Investoren.

Deshalb waren die Nutzungsinstrumente im Rahmen der Revision der BZO in den achtziger Jahren heftig umkämpft. Ausgangslage war die BZO aus dem Jahre 1963. Wichtigste Revisionspunkte waren die Ausscheidung von Zentrumsgebieten zur Erhaltung der Stadtstruktur und von Wohnqualität, Zentrumsgebiete zur Herstellung eines wirtschaftlich attraktiven Standortes verbunden mit Wohnnutzungen, die Erhaltung von Industriezonen ohne generelle Öffnung für Dienstleistungsnutzungen und die Ausscheidung von Gebieten mit hohem, aber zugunsten von Wohnanteilen nicht ausschliesslichem Dienstlei-

stungsanteil. Die lokale Regierung strebte mit der Revision die Ziele an, im wirtschaftlichen Bereich einen bestimmten Bestand industrieller Arbeitsplätze sowie im bevölkerungsnahen Bereich gewerbliche Bestände der Nahversorgung und Wohnanteile zu erhalten. Die Vertreter der Revision der BZO, die 1992 angenommen wurde, versuchten damit neue Elemente der Stadterneuerung zu integrieren. Sie orientierten sich an veränderten Wertvorstellungen, die bereits in Bundesgesetzen (im eidgenössischen Raumplanungsgesetz von 1979, im Umweltschutzgesetz 1983) und in kantonalen Gesetzen (im Planungs- und Bausetz 1975) zum Ausdruck kamen. Ziel dieser Gesetze war der haushälterische Umgang mit dem Boden und den Ressourcen des Lebensraums. Vorrangiges Ziel für die Stadtregierung blieb die Erhöhung der Einwohnerzahl, die seit 1960 rückgängig war, und die Durchmischung von Nutzungen und sozialen Schichten. Strategisch sollten diese Ziele mit dem Instrument der Abzonung und Umzonung zugunsten von Wohnnutzungen, Grün- und Freiflächen umgesetzt werden.

Anlass zum Konflikt gab die Forderung, in hohem Masse neue Dienstleistungsarbeitsplätze auszuweisen. So forderten die privaten Investoren die Öffnung der Industriezonen für neue wirtschaftliche Aktivitäten. Bis dahin waren Dienstleistungen in den Zentrumsgebieten der City sowie in Abhängigkeit des Wohnanteilplanes in bestimmten Prozentanteilen in den Wohngebieten, industrielle Arbeitsplätze in den Industriezonen angesiedelt. Die lokale Regierung war zudem durch Planungsziele des regionalen Richtplans der kantonalen Behörden eingeschränkt, die für die Stadt Zürich in höherem Ausmass als die lokale Regierung Dienstleistungsanteile vorsah. Die Stadtregierung selbst war deshalb in dieser Frage gespalten (zur Zusammensetzung der Stadtregierung 1986-1990 vgl. Anhang). Gegen eine Öffnung der Industriezonen verwies man auf die wirtschaftspolitische Notwendigkeit, bestimmte Bestände gewerblicher Produktion zu erhalten und "Monokulturen" zu vermeiden, sowie auf das sozialpolitische Ziel, gewerbliche Betrieben der Nahversorgung zu erhalten.

Federführendes Amt für die Revision war das Bauamt II (das Hochbauamt). Entlang der Erfordernisse von Querschnittsplanung entstanden ämterübergreifende Arbeitsgruppen, die den neuen Nutzungsplan in Zusammenarbeit mit verwaltungsexternen Experten erarbeiteten. Das Hochbauamt koordinierte sich mit dem Stadtplanungsamt, dem Gartenbauamt, dem Delegierten für Umweltschutz und mit dem kantonalen Amt für Raumplanung. Zur Koordination und Beratung wurde Ende 1984 eine Fachkommission eingerichtet, die aus Chefbeamten (Baupolizei und andere Ämter, die im Vollzug betroffen sind) und Vertretern von Fachverbänden im Planungs- und Architekturbereich (Bund Schweizer Architekten, der SIA, der Bund Schweizer Planer, verschiedene Berufsverbände aus dem Planungs- und Baubereich, Planungs- und Baujuristen.). 1985 nahm der Stadtrat zum Entwurf in einem Beschluss Stellung. Die BZO kam in ein verwaltungsinternes Vernehmlassungsverfahren und wurde auch vom Kanton vorgeprüft. Der Stadtrat liess die BZO im Dezember 1986 in das

öffentliche Mitwirkungsverfahren, um Einwendungen von Dritten (Bürger und Interessengruppen) allenfalls zu berücksichtigen. Die Verwaltung verarbeitete die Einwendungen Dritter bis 1987. Die Beurteilung der Einwendungen erfolgte auf der Grundlage von den im Jahr 1985 politisch durch den Gesamtstadtrat anerkannten Zielsetzungen der BZO.

Die Stadtentwicklungskommission ging mit dem Zonenplanentwurf der genannten Fachkommission weitgehend einig und unterstützte im Besonderen die Absicht, Industriegebiete nicht generell für Handels- und Dienstleistungsbetriebe zu öffnen. Mit Blick auf die Umsetzung dieses umstrittenen Zieles der Revision wurden auf der Grundlage von Sonderbauvorschriften und von Gestaltungsplänen projektorientierte neue Kooperationsformen zwischen lokaler Regierung und privaten Investoren empfohlen. Solche Kooperationsformen waren keineswegs eingeübt. Wirtschaftsvertreter vermuteten aber, mit dieser Regelung die Attraktivität der Stadt für Bewohner und innovative wirtschaftliche Aktivitäten nicht angemessen fördern zu können. Gleichwohl nahm die Wirtschaft nicht oder nur am Rande an dieser Phase der Revision der BZO teil. Auch die verwaltungsinterne Koordination genügte aus der Sicht der Stadtentwicklungskommission nicht, um "neben baupolizeilichen Funktionen auch entwicklungspolitische Aufgaben" effektiv wahrnehmen zu können.

Illustrativ für die Konflikte und Inkohärenzen dieser nicht kooperativen Gangart der Revision war, dass zwei stadträtliche Vorlagen entstanden, die sich, ohne grosse Unterschiede im Inhalt, heftig bekämpften. Vertreter aus der Verwaltung hatten damit Schwierigkeiten: "Ja, ich auch. Da habe ich ausserordentliche Mühe, einen Unterschied zu sehen. Das ist wahr. Das liegt im marginalsten Bereich" (ein Vertreter der Planungsverwaltung). Deutlich wurde, dass der reale Stellenwert der BZO als Instrument der Raumplanung nicht an die übertriebenen Debatten heranreichte. Für die Planungsverwaltung war und ist die BZO kein aktives Instrument zur Herstellung bestimmter positiver Effekte der Stadtentwicklungspolitik, denn sie legt nur Grenzwerte fest und besteht aus Beschränkungen. Die Verwaltung sprach von einer "BZO-Neurose" in der lokalen Öffentlichkeit. Gerade für Grossprojekte hätten Sonderinstrumente des Planungsrechts vorgezogen werden sollen.

Konfliktstoff boten darüber hinaus völlig divergierende Einschätzungen ökonomischen Folgen, in erster Linie im Bereich der Bodenpreise. Bodenpreise variieren mit dem Ausnutzungsmass und steigen um so mehr, je höher die erlaubte Ausnutzung festgelegt wird. Im Ausnutzungsmass gilt der Marktmechanismus nicht, weil ein grösseres Angebot an Ausnutzung Bodenpreiserwartungen und damit die Konkurrenz der wirtschaftlichen Nachfrage steigern. Dies gab mit Blick auf die Wohnraumverknappung politischen Konfliktstoff. Die hohe Nachfrage nach Raum im Zentrum Zürich bewirkte in den achtziger Jahren Bodenpreis- und Mietzinssteigerungen, die Entmischungstendenzen förderten. Ertragsschwächere Nutzungen für Wohnungen und für das Kleingewerbe, für Servicebetriebe und für Zulieferbetriebe unterlagen einem hohen Verdrän-

gungsdruck. Zusammen mit den entsprechenden Pendlerzunahmen resultierte resultierte dieses Faktorenbündeln in einem zirkulär-kumulativen Verstärkungskreislauf von Abwanderung und Agglomerationswachstum. Tatsächlich nahm die Unwirtlichkeit der Stadt zu (Klöti 1985). Schliesslich kristallisierten sich im Konflikt um die BZO grundsätzliche ideologische Auseinandersetzungen. Die Wirtschaftsvertreter massen der BZO grosses Gewicht in ihrer übergreifenden Strategie der Deregulierung zu. ihr Versuch, eine "laisser-faire"-Politik in der BZO fortzuführen, stiess auf politischen Widerstand der Planungsverwaltung. Dieser Grundkonflikt um das Ob und Wie staatlicher Steuerung hatte sich auf das Grossprojekt HB-Südwest übertragen.

Lokale Handlungsfähigkeit im Kontext

Der hier skizzierte Kontext der Stadtentwicklungspolitik sollte verdeutlichen, wie lokale Handlungsfähigkeit der politischen Gemeinde als Interaktionsraum von der Realität gefordert war. Stadtentwicklungspolitik reproduzierte in der Praxis blockierter Konfliktregelungen den Zerfall von lokaler Handlungsfähigkeit bei fortwährendem Anspruch, die Entwicklung politisch zu steuern. Zentrales politisches Problem wurde die politische Polarisierung entlang von gesellschaftlichen Grundkonflikten. In den wirtschaftlichen Eliten setzte sich mit Blick auf die Regulierung der Stadtentwicklung eine neoliberale Grundhaltung durch. Dagegen machte sich eine radikal-demokratische und radikal-ökologische Opposition in der Öffentlichkeit bemerkbar. Gegen beide zum Teil "fundamentalistisch" vorgetragenen Positionen grenzte sich die Planungsverwaltung ab, ohne allerdings diesen Konflikt in konsensuelle Bahnen bringen zu können.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die thematische Handlungsperspektive der Interviewtexte, über Grossprojekte lokale Handlungsfähigkeit unter Bedingungen ihres realen Zerfalls herzustellen, politisch äusserst umstritten war. Die ökonomischen und politischen Eliten konnten im Grossprojekt HB-Südwest keine überzeugende stadtentwicklungspolitische Perspektive aufzeigen. Zentrales Merkmal dieser Situation war der fehlende politische Konsens und die Zunahme der Pluralität von Meinungen und Konflikten bis zur Unübersichtlichkeit. Die lokalen politischen Institutionen waren überfordert, die Konflikte zu bewältigen und Konsens herzustellen. Die aus sechs Parteien und der Arbeitnehmerorganisation des Gewerkschaftskartell zusammengesetzte Regierung war zwar über das Kollegialitätsprinzip darauf angelegt, in erster Linie politische Integration herzustellen. Auch das aus zehn politischen Parteien und Gruppierungen zusammengesetzte lokale Parlament sollte über das Proporzsystem die politische Integration des politischen Pluralismus leisten. Diese Funktion wurde aber nicht mehr in ausreichendem Masse erfüllt. Vielmehr begann die Konfliktivität des politischen Pluralismus in die lokale Regierung hinein zu wirken und lokale Handlungsfähigkeit auszuhöhlen.

2.2.2 Der Fall Wien

Die Wahl des Kontrastfalls

Lokale Handlungsfähigkeit war auch in den Interviews in Wien zentrales Leitmotiv. Der Vergleich erfolgt aus der gedankenexperimentellen Kontrastierung mit dem Fall Zürich, der sich in der vorangehenden Interpretation herausgebildet hat. Als zentrale kontextuelle Merkmale in Zürich haben sich die politisch desintegrierte funktionale Stadt der Agglomeration, der Mangel an Kooperation zwischen politischen und ökonomischen Eliten und die pluralistische Zusammensetzung der lokalen Regierung gezeigt. In diesen Merkmalen hat sich Wien erheblich unterschieden. Als Bundesland kann Wien seine Stadt-Umland Beziehung auf einer höheren föderalistischen Regierungsebene regeln. Die Stadt hat deshalb ausreichend politische Autorität, um sich als Agglomerationsraum zu integrieren. Wien verfügte zudem über eine hochgradig organisierte Kooperation zwischen Politik, lokaler Regierung und wirtschaftlichen, gewerkschaftlichen und professionellen Interessenorganisationen. Schliesslich hatte Wien eine klare politische Mehrheit der Sozialdemokraten, die allein regierte und sich über Jahrzehnte lokale Regierungserfahrung angeeignet hat.

Eine Fallrekonstruktionshypothese

In Wien existierte bei den Eliten eine kollektive Handlungsperspektive mit Blick auf die Stadt. „Stadt“ war hier eine umfassende und sehr verpflichtende kollektive Handlungsprojektion. Die Stadt ist Erwartung, Forderung, Hoffnung. Die Stadt wurde im ideologischen Diskurs zum kollektiven Zwang. In dieser ideologischen Konstruktion von Stadt gewannen die Akteure kollektive Handlungsfähigkeit auf der Grundlage politischer Macht. Diese machtorientierte Konstruktion von Stadt griff weit über den Interaktionsraum Stadt hinaus und stellte sich in Verantwortung gesellschaftlicher, kultureller und wirtschaftlicher Fragen. Gleichwohl kulminierten alle Bezüge immer wieder in der Stadt, als deren kollektive Akteure sich die Sprecher repräsentierten. In dieser Hegemonie beanspruchenden 'Stadt als Ideologie' (vgl. Saunders 1987: 144-170) wurde Stadt überhaupt zum Ort politischer Macht. Diese ideologische, d.h. konsensbildende Hegemonialisierung politischer Macht geriet aber dort an ihre Grenzen, die Konfliktivität der realen Stadt und ihrer Entwicklungen nicht verhindern, geschweige denn kontrollieren zu können.

Die in den Texten lokale Handlungsfähigkeit konstituierende Konstruktion der Stadt als hegemoniale Macht scheiterte an dieser Macht selbst und transformierte transformierte sich. Die Konfliktivität der Stadt musste durch Einschränkungen von Macht bewältigt werden, um nicht zu scheitern. Die Geschichte der SPÖ in Wien war mit Blick auf den Kontext tatsächlich vermehrt von solchen Machtbegrenzungen geprägt. Die zentrale Schwäche der machtorientierten Konstruktion von Stadt, ihre Konfliktfähigkeit, wurde in vielen

Texten bestätigt. Hegemoniale Macht transformierte sich in nicht bewältigte Konfliktkontrolle durch selbst auferlegte und schliesslich auferzwungene Machtbegrenzung.

Die Besonderheit Wiens

Zieht man nun Kontextwissen heran, wird deutlich, dass diese Konstruktion von Stadt als kollektive Macht mit den genannten kontextuellen Merkmalen des Falles korrespondieren, die als Kontrastierungsmerkmale im Verhältnis zu Zürich zur Wahl des Falles geführt haben. Die Merkmale institutionelle Integration von Gemeinde und Bundesland, relativ enge Kooperation zwischen politischen und ökonomischen Eliten und seit Jahrzehnten regierende Sozialdemokratie stellen objektive Bedingungen der machtorientierten Konstruktion von Stadt und kollektiver Handlungsfähigkeit dar. Wien hatte in Österreich einen Sonderstatus.

"Wien ist nicht nur Bundesland, sondern auch Gemeinde und Stadt mit eigenem Status, es verfügt daher über wesentlich mehr rechtliche Kompetenzen als jedes andere Bundesland. Juristisch lässt sich zwar zwischen den verschiedenen Funktionen und Zuständigkeiten unterscheiden, politisch aber müssen sie als Einheit betrachtet werden" (Müller/Melchior 1992:533).

Wien hat sowohl eine Gemeindeordnung als auch eine Landesverfassung. Die beiden Parlamente Gemeinderat und Landtag, die beiden Regierungen Stadtse-nat und Landesregierung und die höchsten Beamten sind zwar juristisch getrennt, sind aber faktisch über dieselben Personen identisch (Heinrich/Viatr 1990). Die Doppelfunktion von Gemeinde und Land gab dem Bürgermeister eine ausserordentliche Machtposition, die in den achtziger Jahren für Funktionen der politischen Repräsentation bzw. der politischen Legitimation im Stil der Inszenierung von "Volksnähe" ausgekleidet wurde. Die überragende Stellung einzelner Rollenträger gehörte über den Bürgermeister hinaus zum Merkmal lokaler Politik. Aufgrund ihres Sonderstatus hatte die Stadt zudem Zugang zu Bundesmitteln.

Die Kooperation zwischen den lokalen Eliten war über Jahrzehnte eingespielt. In allen stadtentwicklungspolitisch relevanten Verfahren wie z.B. den Bewilligungen von Grossprojekten privater Investoren und der Anwendung von Sonderbestimmungen im Rahmen der Flächenwidmungs- und Bebauungsplanung waren die Interessenorganisationen von Arbeit und Wirtschaft institutionell über Begutachtungsrechte, faktisch aber noch in höherem Masse als Mitregierende beteiligt. Diese Rechte bewirkten Kontakte schon vor der Einleitung von formellen Verfahren. In der Stadtplanung führte dies zu grosser Einflussnahme.

"Es ist informell so, dass die Stadtverwaltung Änderungsverfahren des bestehenden Bebauungsplans erst dann beginnt, wenn ein Votum der Handelskammer da ist. In der Regel muss es ein positives Votum sein." (Ein Vertreter der Handelskammer)

Unterstützt durch die österreichische Konsenskultur beruhte die Wiener Politik generell in hohem Masse auf informellem Handeln.

"Wien ist die Stadt, in der mit Beziehungen alles möglich ist. ... Die spezifische Ausprägung und die Allgegenwart dieses Systems führen dazu, dass man beim Entwurf von Handlungsstrategien in fast allen Lebensbereichen die Existenz von Beziehungsnetzen berücksichtigen muss" (Heinrich 1990:132).

Die Kooperation zwischen politischen und ökonomischen Eliten wurde durch das hohe Ausmass kommunalisierter Unternehmungen gefördert. So wurde z.B. mit Blick auf die neuen ökonomischen Herausforderungen Ende der achtziger Jahre der politisch kontrollierte, aber wirtschaftsnahe Wirtschaftsförderungsfonds aktiv. Er übernahm das Management der Metropolenkonkurrenz, nachdem mit Blick auf Wien als Drehscheibe zwischen Ost- und Westmärkten die durch die Öffnung der Grenzen gegen Osten erhofften wirtschaftlichen Wachstumsimpulse sich nicht erfüllten, weil sich die konkurrierenden Metropolen Prag und Budapest vermehrt als attraktive Standorte für westliche Investoren anboten.

Schliesslich ist auf die dritte Kontextbedingung der machtorientierten Konstruktion von Stadt als kollektiver Macht hinzuweisen. Wien wurde seit Jahrzehnten von einer sozialdemokratischen Mehrheit regiert. Politisch war Wien in 18 Wahlkreise organisiert, die neben den gesamtstädtischen gewählten Behörden für die 23 Bezirke demokratisch Bezirksvertretungen bestimmten. Bis 1991 vermochte die SPÖ die absolute Mehrheit zu stellen. Seit 1973 regierte sie alleine, obwohl das Wahlsystem des Proporz im Grunde die Regierungsbeteiligung aller gewählter Parteien vorsah. In den siebziger Jahren erlebte die Mehrheitspartei ihren Höhepunkt der Macht (zu den Wahlergebnissen 1945-1991 vgl. Anhang). Die Macht der SPÖ in Wien wurde durch ihre enge Verflechtung mit der lokalen Verwaltung gesteigert. Die meisten der 70 Magistratsabteilungen der Wiener Verwaltung waren in Geschäftsgruppen zusammengefasst, welchen jeweils ein vom Gemeinderat gewählter amtsführender Stadtrat vorstand. Die Rekrutierung der Beamtenschaft war in hohem Masse von der Zugehörigkeit zu einer Partei, in erster Linie zur SPÖ, beeinflusst. Das Funktionsprinzip der "Parteibuch-Wirtschaft" in der Verwaltung wurde in den achtziger Jahren zwar von wachsenden Teilen der Bevölkerung, in erster Linie von Oppositionsparteien, vermehrt kritisiert. Chefbeamte der SPÖ bildeten aber weiterhin einen eigenen Machtpol in der Kommunalpolitik. Im Bereich der Projektplanung und Arealüberbauung durch Grossprojekte setzte sich diese

politisch-administrative Macht in grossangelegten Planungen fort und führte in den achtziger Jahren zum Vorwurf der Selbstinszenierung politischer Macht. In allen Planungen von grösserer Bedeutung war die SPÖ seit den siebziger Jahren Planer, politischer Manager und oft auch Bauherr zugleich. Die wichtigsten Planungen im Vorfeld der Expo 95 waren der Wettbewerb "Donaustadt 2000" (1981), der Stadtentwicklungsplan für Wien (1984) und der Wettbewerb "Chancen für den Donauraum" (1986/88). Merkmal dieser Planungen war, dass die SPÖ trotz ihrer Machtfülle und ihrer Nähe zur Bauwirtschaft und wirtschaftlichen Investitionsinteressen immer versuchte, soziale, städtebauliche und ökologische Anliegen zu berücksichtigen. Planung sollte in diesem Sinne seit den siebziger Jahren immer auch die politische Macht der SPÖ legitimieren.

Mit Blick auf diese drei Kontextmerkmale wird die machtorientierte Konstruktion der Stadt als kollektive Projektion deutlich. Diese kollektive Projektion Stadt beanspruchte hegemoniale Macht. Im Kontext der Expo 95 wurde diese Hegemonialisierung politischer Macht deutlich. Das Grossprojekt Expo 95 wurde von den politischen Eliten in einen umfassenden Problemhorizont hineingestellt, um dort einen allgemeinen Konsens zu finden. Ziel dieses Konsenses war es, über das Grossprojekt hegemoniale Macht zu stabilisieren. Bedingung dafür schien, zentrale stadtentwicklungspolitische Probleme im Übergang zur postindustriellen Stadt zu bewältigen.

Die Entwicklung zur postindustriellen Stadt

Die Probleme der Abwanderung von Bewohnern und der Verlagerung wirtschaftlicher Aktivitäten in den Agglomerationsraum waren von der Umstrukturierung der Wirtschaft auf post-industrielle Produktionsweisen begleitet. Wien verlor seit den 30er Jahren (1934: 1935000 und 1981: 1531000) an Einwohnern. Seit den siebziger Jahren konnte die Bevölkerungszahl dank der stärkeren Zuwanderung neuer Gruppen bei leicht sinkendem Trend stabilisiert werden. Erst ab 1987 war wieder ein leichtes Wachstum der Bevölkerung festzustellen. Der Agglomerationsraum umfasst heute 2,044.000 Einwohner (Angotti 1993: 251). Aufgrund der Abwanderung wohlhabenderer Mittelschichten in die Ausenbezirke Wiens wuchs in den innerstädtischen Gründerzeitvierteln ein überproportionaler Anteil von Ausländern und sozial schwächeren Gruppen. Der sekundäre Wirtschaftsbereich sank in Wien zwischen 1964 und 1980 um 5% (Zürich 1975 bis 1985 um 17%). Allgemeines Phänomen dieser Entwicklung war in Wien der generelle Abbau von Arbeitsplätzen bzw. die Zunahme der Arbeitslosigkeit infolge personalsparender Rationalisierungsmassnahmen. In den achtziger Jahren nahm die Arbeitslosigkeit kontinuierlich zu und stieg Anfang der neunziger Jahre mit 8% über den österreichischen Durchschnitt. Dieser Abbau fand in erster Linie im mittleren und kleineren Gewerbe der Industrie, des verarbeitenden Gewerbes, der Bauwirtschaft und der Nahversorgung statt und wurde in den achtziger Jahren als Gewerbeverdrängung vermehrt diskutiert. (In Zürich hingegen stieg generell die Zahl der Arbeitsplätze zwischen 1975 und

1985 um 17%. Der Dienstleistungssektor nahm um 16% auf einen Anteil von 77% aller Arbeitsplätze zu.) Dieser Übergang zu postindustriellen Wirtschaftsaktivitäten führte Wien einem Funktionswandel zu. Die Stadt wurde Sitz der Kommandozentralen und der Einrichtungen für Forschung und Entwicklung internationaler Unternehmungen sowie von High-Tech Betrieben (Sassen 1988).

Die soziale Herausforderung stellte sich zunehmend als Kritik an den Lebensbedingungen dar, die gegen die "Unwirtlichkeit" eine soziale Praxis der Verteidigung von Lebensräumen entwickelte. Der urbane Raum verlor an seiner Qualität, für die Bewohner soziale und kulturelle Identität zu vermitteln und damit zur Vergemeinschaftung beizutragen. Stadtplanung begann in Wien zwar diese Herausforderung anzunehmen, sah sich aber nicht in der Lage, die Verschlechterung der Lebensqualität wirksam aufzuhalten. Planung wurde für wachsende Teile der Bevölkerung insgesamt unglaublich. Problemlösungsversuche konzentrierten sich deshalb seit den siebziger Jahren vermehrt darauf, im Rahmen von Stadterneuerungsprojekten das Ziel der Verbesserung der Lebensqualität anzustreben. Stadterneuerung war ein Programm, das in den siebziger Jahren begann, bestimmte Gebiete mit zurückgebliebener Wohnqualität zu sanieren. Auf nationaler Ebene beschlossen, wurde der politische Willen zur Stadterneuerung auf kommunaler Ebene bekräftigt und in der Fraktion der Mehrheitspartei 1984 in der Schrift "103 Vorschläge zur Stadterneuerung" konkretisiert. Die Verfahren waren "sanft", weil sie in Abstimmung mit der Bevölkerung organisiert wurden. Ursprüngliches Ziel von Stadterneuerung war die Sanierung des überalterten Wohnungsbestands in den „Gründerzeitvierteln“. Unterstützt durch Verdrängung von Wohnraum durch Büronutzungen in anderen innerstädtischen Bezirken siedelten sich hier in erster Linie sozial schwächere Gruppen (Ausländer, Auszubildende, Ältere und Alternative) an. Ziel von Stadterneuerung war die Sanierung dieser Stadtteile, um gegen die soziale Segregation von Gruppen die Durchmischung zu unterstützen und weitere Abwanderung von Mittelschichten zu vermeiden (Magistrat der Stadt Wien 1990).

Im Vordergrund standen dabei immer auch finanzielle Eigeninteressen, gegen die Abwanderung von Steuereinkommen in Form von Bewohnern, aber auch von Arbeitsplätzen, Massnahmen zu ergreifen. Eine gewisse Rückwanderung war in den achtziger Jahren zwar vermehrt bei bestimmten sozialen Gruppen zu beobachten. Besonders diskutiert wurden die jungen, urbanen Professionellen ("Yuppies") mit bestimmten Konsum- und Kulturbedürfnissen sowie anspruchsvollen Erwartungen an öffentliche Infrastrukturen. Die Wiederbelebung der Innenstadt, die Aufpolierung des "Stadtimages" und die Verbesserung von Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs wurden zentrale Anliegen, um die Attraktivität der Stadt zu erhöhen, aber auch um innovative wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten zu öffnen. Gleichzeitig sank aber das kommunale Haushaltsbudget.

Wien gelang es zwar in den achtziger Jahren, die Abwanderung zu verlangsamen. Für das von den politischen und ökonomischen Eliten geteilte Ziel eines Entwicklungssprungs schienen aber die bisherigen stadtentwicklungspolitischen Policies in den Bereichen der Wirtschaftsförderung, der Verbesserung der Lebensqualität und des Stadt-Images im City-Marketing nicht zu genügen. Die Wirtschaft hatte sich in den achtziger Jahren zwar tertialisiert. Dieser Wandel erfolgte aber nicht in erster Linie in industriellen High-Tech- und hochwertigen Dienstleistungssektoren, sondern in personenbezogenen Dienstleistungsbereichen (z.B. Tourismus). Der hohe Anteil der im dritten Sektor Beschäftigten war deshalb nicht Anzeichen einer fortschrittlichen wirtschaftlichen Umstrukturierung. Wien hatte in erster Linie im traditionellen Tertiärbereich (öffentliche Verwaltung, Vermögensverwaltung, Bildungs- und Gesundheitswesen) einen Vorsprung gegenüber anderen österreichischen Städten (Bauer 1990). Eine gewichtige Zunahme der Arbeitsplätze wurde in diesen tertiären Wirtschaftsbereichen jedoch nicht erwartet.

Die Weltausstellung wurde von den Eliten als "Paukenschlag" konzipiert, der diesen Entwicklungssprung ermöglichen sollte. "Aus der Sicht Wiens scheint es daher sinnvoll, die Schaffung verbesserter Entwicklungsvoraussetzungen über den Umweg internationaler Grossveranstaltungen zu suchen, die ihrerseits wieder den "Aufhänger" für die angestrebten Verbesserungen und deren Mitfinanzierung durch den Bund bilden könnten" (Reiter 1988:25). Die Weltausstellung sollte zur politischen Arena der Innovation des "endogenen Entwicklungspotentials" werden, die mehrere Policies umfasste. Die Verbesserung der Aussenwirtschaft Ostösterreichs und Wiens, der innerstädtischen, regionalen und grossräumigen Verkehrsinfrastruktur und der städtebaulichen Struktur sowie allgemeine wirtschaftliche Impulse, im besonderen auch für den Tourismus und Impulse für die Aufpolierung des Stadtimage waren zentrale Aktivitätsbereiche.

Hegemonie und Krise der SPÖ

Nicht allein konservative Tendenzen, sondern auch soziale und ökologische Interessen begannen in den achtziger Jahren vermehrt die hegemoniale sozialdemokratische Wachstumspolitik zu bestreiten und deren Grossprojekte sowie die in ihnen sich ausdrückende politische Macht in Frage zu stellen. Die SPÖ musste vermehrt ihre stadtentwicklungspolitischen Problembeurteilungen und Planungen nach aussen legitimieren. Die hegemoniale Macht der SPÖ mündete deshalb seit den siebziger Jahren in ein Legitimationsmanagement, das bis zum Scheitern der Expo 95 versuchte, die Bevölkerung bis hin zu neuen Beteiligungsformen demokratisch zu mobilisieren und zugleich mit Blick auf politische Entscheidungen der lokalen Regierung zu disziplinieren.

Seit den achtziger Jahren sanken Mitgliederzahl und Wähleranteile der SPÖ. In den Wahlen von 1991 erreichte die SPÖ zum ersten Mal nicht die Mehrheit (47,7%). Abbröckelungstendenzen grosser Parteien wurden seit länge-

rem zum generellen Trend im lokalen Parteiensystem. Auch die grösste Oppositionspartei, die ÖVP, die von 1945 bis 1987 immer ca. 30% Wähleranteile mobilisierte, fiel 1987 und 1991 trotz betonter Bemühungen um Bürgernähe und Demokratisierung lokaler Politik kontinuierlich in der Wählergunst auf 18,7%. Statt dessen wuchsen die Wähleranteile der FPÖ und der Grün-Alternativen Liste. 1991 kam die FPÖ auf 20% und verdrängte damit die ÖVP als bisher grösste Oppositionspartei. Zum ersten Mal schafften die Grünen mit 10% Stimmen den Einsitz in den Gemeinderat (vgl. im Anhang Tabelle zur Sitzverteilung im Gemeinderat). Aufgrund dieser Wahlergebnisse wurde die lokale Regierung 1991 zum ersten Mal seit den siebziger Jahren wieder proportional zusammengestellt. Diese Wahlen brachten den Pluralisierungsprozess lokaler Politik in den achtziger Jahren zum Ausdruck. Die FPÖ und die Grün-Alternative Liste waren nie in das System der österreichischen Sozialpartnerschaft eingebunden und griffen deren vernetzte Machtbeziehungsmuster in den achtziger Jahren vermehrt an. Die SPÖ versuchte zwar während der achtziger Jahre mit der von ihr forcierten Demokratisierung der Kommunalpolitik, die am deutlichsten im in den siebziger Jahren neu geschaffenen Policy-Bereich der Stadterneuerung institutionellen Ausdruck fand, den politischen Wandel zunehmender Konfliktivität aufzufangen.

Die Grundproblematik des widersprüchlichen Verhältnisses zwischen demokratischer Beteiligung und hegemonialem Steuerungsanspruch machte sich institutionell in der Stadterneuerungspolitik in den achtziger Jahren am deutlichsten bemerkbar. Stadterneuerung wurde zum Lernfeld, mit dieser Grundproblematik umzugehen. Stadterneuerung lag in den achtziger Jahren in ihren Verfahren der Dezentralisierung von Beteiligung der Bevölkerung auf der Linie der von der SPÖ 1978 beschlossenen "Leitlinien für eine sozialistische Kommunalpolitik". Die darin verlangte Stärkung der Rechte der Gemeinden zielte auf eine "gesellschaftspolitisch orientierte Politik auf Ortsebene" (Tieber 1980). In Wien als Bundesland wurden in den achtziger Jahren die Bezirke unterhalb der Gemeindeebene gestärkt. Stadtentwicklungspolitik unterlag in ihrem Wandel in den achtziger Jahren also einem umfassenderen Konzept, das die SPÖ auf Regierungsebene des Bundes formulierte. Der politische Wandel wurde im Rahmen der Integration lokaler und nationaler parteipolitischer Eliten der SPÖ vorbereitet und zu kontrollieren versucht.

Die Krise der Kooperation

Konfliktregelung und Entscheidungsbildung des lokalen politischen Prozesses waren einerseits von der in der Verwaltung organisierten engen Kooperation der lokalen Eliten (am Beispiel der Expertenkommission) und der politischen Konsensbildung als Konfliktregelung durch die SPÖ geprägt. Beide Kontextmerkmale sind zentrale Funktionsmerkmale Wiener Politik. Sowohl das vorpar-

lamentarische wie das parlamentarische Konfliktregelungs- und Entscheidungsverfahren sicherten die politische Macht der SPÖ.

Expertenkommissionen haben in Wien einen hohen Stellenwert. Sie sind auf Verwaltungsebene angesiedelt und bereiteten unter Einbezug aller wichtigen Interessenorganisationen politische Entscheidungen massgeblich vor. Im Normalfall waren entsprechende Entscheidungen so weit professionell erarbeitet und politisch abgestimmt, dass im Nachhinein dem Gemeinderat nur noch die Funktion der nachträglichen Legitimation verblieb. Die Funktion der Kommissionen war deshalb von beiden grossen Parteien der achtziger Jahre, SPÖ und ÖVP, akzeptiert und durch lange Praxis eingeübt. Am Beispiel des Standortkonflikts trat aber nicht dieser Normalfall auf. Im Gegensatz zu den entscheidungslegitimierenden konsensuellen vorparlamentarischen Mustern der Elitenkooperation fand die Standortentscheidung keine Zustimmung in der Bevölkerung und politisierte das Parteienspektrum. Die Entscheidung verlagerte sich in den politischen Raum. Das war nicht planmässig. Es entstand der Eindruck, dass das sonst übliche Muster der Legitimation vorgängiger Entscheidungen durch den Gemeinderat nicht funktionierte. Die Fraktion der SPÖ geriet unter den Druck, diesen Eindruck zu korrigieren.

Hegemoniezerfall und Transformation

Die Transformationsgesetzlichkeit war mit Blick auf den Kontext der achtziger Jahre von Interesse. Sowohl der Standortkonflikt wie das schliessliche Scheitern der Expo in der Volksabstimmung von 1991 wiesen auf einen Wandel lokaler Politik im Sinn ihrer zunehmenden Konfliktivität hin. Eingeübte Formen der Konsensherstellung durch Diskurs und Entscheidung durch politische Macht seitens der SPÖ wurden zunehmend durch umfangreiche Bemühungen der lokalen Verwaltung ergänzt, die vorparlamentarische Konsensfindung zu verbessern. Die in den achtziger Jahren gesteigerte Intensität der diskursiven Bemühungen und Aktivitäten, mit welchen politische und administrative Eliten politischen Konsens sichern wollten, konnte aber nicht verhindern, dass der Machtanspruch der SPÖ und ihr Anspruch auf überparteilichen Konsens zunehmend auseinandertraten. Das "Gesamtinteresse der Stadt" konnte nicht mehr in die SPÖ repräsentierende Entscheidungen umgeformt werden, um die Hegemonie beanspruchende Macht der SPÖ unter Bedingungen wachsender Konflikte zu erhalten. Solche Versuche scheiterten. Die Texte dokumentierten an ihren brüchigen Stellen genau die Praxis, dieses Scheitern des Bruchs zwischen Hegemonie und Konsens einerseits, faktischer Konfliktivität und Dissens andererseits zu reproduzieren. Die in den Texten als misslungen erscheinenden Versuche, hegemoniale Macht als Handlungsperspektive durch intensivierten Strategien der Konsensherstellung zu transformieren, nahmen das reale Scheitern der SPÖ sowohl mit Blick auf den negativen Ausgang der Volksabstimmung zur Expo 95, wie mit Blick auf die Wahlen 1991 vorweg.

Das eingangs genannte erste Kontextmerkmal dieses Falles, die machtssteigernde Integration der beiden Regierungsebenen von Gemeinde und Bundesland blieb in allen transkribierten Interviewprotokollen von der interpretierten Grundproblematik der Fallstruktur unberührt. Das in Zürich den Zerfall lokaler Handlungsfähigkeit bewirkende Stadt-Umland-Verhältnis trat in Wien nicht auf. Erst gegen Ende der achtziger Jahre im Rahmen der durch die Öffnung der Ostgrenzen geweckten Hoffnungen auf wirtschaftliches Wachstum entstand ein Kooperationsproblem mit dem Umland. Tatsächlich war die Entwicklung im Umland von Wien deutlich spürbar. Während in Wien die Einwohnerzahl zwischen 1981 und 1991 nur um 0,6% zunahm, wuchs sie in den Umlandgemeinden um ein Vielfaches. Als Konsequenz befürwortete die lokale Regierung eine "intensive Kooperation der gesamten Region" (Svoboda 1994). Im Mittelpunkt standen grosse Projekte der wirtschaftlichen Entwicklung. Den Umlandgemeinden fehlte aber der Kooperationswillen. Sie setzten auf Konkurrenz mit der Metropole, um die Vorteile der Nähe zu Wien auszunützen. Die Planungsgemeinschaft Ost, bisher mit der regionalen Verkehrserschliessung beschäftigt, vermochte bis Anfang der neunziger Jahre gegen die zunehmende Konkurrenz keine Kooperation herzustellen.

2.2.3 Vergleichende Interpretation der beiden Fälle

Mit Blick auf die Kontextmerkmale der beiden Fälle wird deutlich, dass der Versuch der Herstellung lokaler Handlungsfähigkeit in unterschiedliche Strategien mündete. Im Rahmen der die beiden Fälle kontrastierenden Kriterien tritt im Fall von Zürich die Strategie der Herstellung lokaler Handlungsfähigkeit in Form der praktischen Reproduktion ihres Zerfalls in den Vordergrund, während im Fall von Wien die Strategie der Hegemonialisierung lokaler Handlungsfähigkeit verfolgt wurde. Beide Strategien erzeugten bei ihren jeweiligen Experten grundlegende Probleme, die in einer genaueren Textanalyse zum Vorschein kamen. In Zürich und in Wien wurden der Interviewer und der Interpret mit dem tendenziellen Scheitern dieser Strategien konfrontiert und aufgrund der Verschleierung dieses Scheiterns zu entsprechenden Nachfragen provoziert. Es bleibt die Aufgabe, die Gemeinsamkeit der identischen Schlüsselkategorie lokaler Handlungsfähigkeit und die Unterschiedlichkeit der sie herstellenden, und zum Scheitern tendierenden praktischen Strategien in einen allgemeinen Aussagezusammenhang zu führen, der diese Strategien im Kontext unterschiedlicher sozio-ökonomischer und politisch-administrativer Bedingungen rational verstehend "erklären" will (Weber 1972:1-30).

Für diesen Zweck muss im Rahmen der sinnverstehenden Rekonstruktion verbaler Daten das Interpretationsergebnis in den Kontext sozialwissenschaftlicher Theorien gestellt werden. Der Theoriebestand zur Analyse lokaler Politik zeigte aber, dass die gewonnene Schlüsselkategorie kein korrespondierendes theoretisches Schlüsselkonzept findet. Erst in den achtziger Jahren wurde

eine Theorie entwickelt, die der genannten Schlüsselkategorie am nächsten kommt bzw. mit ihr identisch ist. Sie vermag grundsätzlich zugleich zu erklären, wie und warum lokale Handlungsfähigkeit im Rahmen politisch-kultureller Deutungsmuster im Kontext lokaler Communities als spezifischer Form moderner Vergesellschaftung begründet ist, als auch Hinweise dafür zu bieten, wie und warum lokale Gemeinschaften unterschiedliche Antworten und Strategien entwickeln (vgl. Healey 1993:233). Diese Theorie hat mit dem Machtkonzept der Community Power Forschung gebrochen. Während die bisherige Community Power Forschung Macht paradigmatisch als soziale Kontrolle definierte, beruht lokale Handlungsfähigkeit auf gesellschaftlichen Ressourcen der sozialen Produktion von Macht (Stone 1989: 222-233).

Ausgangslage dieser Machtkonzeption war die empirische Feststellung einer zunehmenden institutionellen Fragmentierung und politisch-kulturellen Pluralisierung moderner Gesellschaften. Mit dem Verlust an Kohärenz konnte Macht in den achtziger Jahren vermehrt nicht mehr als Mittel sozialer Kontrolle erfolgreich eingesetzt werden. Statt dessen wurde von Macht die Fähigkeit abgefragt, auf neue Herausforderungen adäquat zu reagieren. Unter diesen Voraussetzungen griff die bisherige politikwissenschaftliche Analyse der Community Power Forschung zu kurz oder reichte gar nicht an die Problematik der achtziger Jahre heran. Das Problem lokaler Handlungsfähigkeit war nicht etwa als Problem mangelnder Pluralisierung oder zu geringer Demokratie städtischer Politik zu verstehen, wie etwa stellvertretend für andere Diagnosen Cattacin (1994) festhielt. Vielmehr waren die ablaufenden Prozesse der Pluralisierung von Gesellschaft und Politik sowie der Fragmentierung von Regierung und Verwaltung als Entwicklungen zu sehen, die lokale Handlungsfähigkeit in beiden Städten zugleich herausgefordert und in Frage gestellt haben. Für lokale Regierungen wurde zum Problem, die vielfach konfliktiv gebrochene wachsende politische Mobilisierung in den achtziger Jahren als Ressource Policies zuzuführen, die den ökonomischen, sozialen und institutionellen Herausforderungen adäquat sind. Die genannten Prozesse sind als gesellschaftliche Rationalisierungsprozesse zu sehen, die der modernen Vergesellschaftungsform lokaler Gemeinschaften eine ihr zugrundeliegende Praxis zuordnet, die sich in ihren kreativen Aspekten im Feld des Diskurses um Urbanität in den achtziger Jahren vielfach ausgedrückt hat. Nicht ein Zuwenig an Urbanität oder städtischer Lebensform (Cattacin 1994: XV), sondern ein Zuviel wurde zum Problem der achtziger Jahre und begann, lokale Regierungen herauszufordern.

Drittes Kapitel: Lokale Handlungsfähigkeit als theoretische Kategorie

3.1 Die Stadt als Gegenstand der Politikwissenschaft

Die Stadt ist Ort und Katalysator eines widerspruchsvollen Prozesses zweier Gesellschaftsbewegungen, der Herausbildung der zivilen Gesellschaft und der Ausdifferenzierung spezifischer Teilsysteme und Organisationen (Weber 1976; Marx MEW 23:371; Lefebvre 1976; Durkheim 1977; Nisbet 1966). Dieser zivilisatorische Prozess brachte die Stadt hervor und setzt sich in ihr fort (Park 1974; Wirth 1974; Prigge 1991). Die politische Schwierigkeit, statt "floskelhaft" (Maurer et. al. 1990:81) vernünftig über die Stadt zu reden, hat ihre Tradition in sozialwissenschaftlichen Bemühungen um das Thema (Simmel, Weber), die weit davon entfernt sind, in der Definition des Gegenstandes übereinzustimmen (Saunders 1981). Ganze eigenständige sozialwissenschaftliche Theorien sind aus der Beschäftigung mit der Stadt entstanden (Waste 1986). Die Stadt scheint ein Medium sozialwissenschaftlicher Paradigmen zu sein.

3.1.1 Pluralismus als Grundlage urbaner Politik

Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass die Stadt von vielen Perspektiven auf die moderne Gesellschaft interpretiert wird. Mit Blick auf die Analyse städtischer Politik haben bis in die achtziger Jahre nicht nur staatszentrierte, sondern auch gesellschaftszentrierte Theorien die zivilgesellschaftlichen Grundlagen, ihren Pluralismus (Dahl 1961), festgestellt, teilweise verbunden mit dem Ziel, eine Theorie der Demokratie zu entwickeln (Gottdiener 1987). Die gesellschaftszentrierten Ansätze des Neomarxismus und des Rational Choice, haben die politische Theorie des Pluralismus bisher aber nicht in systematischer Form neu aufgelegt (Dahl 1986). Eine der Grundlagen dafür haben Castells und Lefebvre mit dem Versuch unternommen, das Konzept der Urbanität aufzunehmen und die Stadt als *den* Ort der zivilen Gesellschaft zu bestimmen (Lowe 1986; Castells 1983; Lefebvre 1976). Dieser Ort zeigt die Pluralität gesellschaftlicher Gruppen und Konflikte überaus deutlich. Als Raumangabe ist dieser Ort im urbanen wie im politischen Sinn der öffentliche Platz der Versammlung, die Piazza, die z.B. mit den Plazas zu Füßen der Wolkenkratzer in New York in Erinnerung gerufen wird. Seit Weber wird die Vielfalt gesellschaftlicher Ausdrucksformen im Raum der Stadt als ihr Wesensmerkmal gedeutet. Die Theorie des Pluralismus versuchte darin den Kern städtischer Politik zu sehen, den Streit der Gruppen um die Nutzung und Kontrolle des Raumes. *Urbanität* und *Pluralismus* sind zentrale Konzepte beim Versuch, städtische Politik vom Aspekt der Zivilgesellschaft her zu analysieren (Kleger 1991; Korff 1991).

3.1.2 Theorien urbaner Politik im Wohlfahrtsstaat: Zwischen Pluralismus und Elitenmacht

Die theoretischen Ansätze bezogen sich seit der Pluralismusforschung auf die Grundprobleme der Fehlentwicklungen von Städten und auf die Schwierigkeiten ihrer Regierungen, diese Grundprobleme zu kontrollieren. Die zunehmenden Schwierigkeiten lokaler Regierungen, den politischen und demokratischen Auftrag lokaler Regierungen, die Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität in den Städten, auszuführen, wurde von allen problemorientierten Forschungen festgestellt. In diesen Schwierigkeiten drückte sich das Verhältnis des modernen Wohlfahrtsstaates zur Gesellschaft aus. Der Wohlfahrtsstaat war in der Nachkriegszeit zwar bemüht, Ziele der Lebensqualität für die Allgemeinheit umzusetzen. Gleichwohl konnte er eine von privaten Investoren vorangetriebene metropolitane Entwicklung nicht vermeiden, die dieses Ziel lokal in nur sehr unterschiedlichem Ausmass entsprach. Die Theorien urbaner Politik entwickelten sich deshalb während der letzten dreissig Jahre im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft. Entlang der Fehlentwicklungen der Städte wurde dieses Verhältnis beschrieben. Mit der abnehmenden Autonomie lokaler Politik im Rahmen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen schien es sich aber für viele Ansätze zu erübrigen, die politischen Prozesse auf lokaler Ebene zu untersuchen. Die feststellbare Schwäche lokaler Regierungen, diese Fehlentwicklungen politisch zu kontrollieren, liess die *effektive Rolle lokaler Regierungen* in den Hintergrund treten. Konzeptionell blieb deshalb das eliten-theoretische Konzept, das als Kritik am Dahlschen Pluralismusmodell entwickelt wurde, lange der einzige Zugang zur Analyse lokaler Politik.

Theoretische Ansätze zur Analyse der Politik auf lokaler Ebene weisen auf zwei Ebenen bzw. zwei Paradigmen hin. Zum einen hat sich mit den ökonomisch argumentierenden Theorien der Neomarxisten ein strukturalistischer Ansatz entwickelt, der sich zwar für die globale Struktur der Kapitalentwicklungen, aber nicht für lokales politisches Handeln interessierte. Man gab sich mit dem Elitenmachtmodell zufrieden. Zum anderen legte die Community-Power Forschung die für die Politikwissenschaft erst interessante Frage nach der Kontingenz von Politik immer wieder vor. Doch genügte das Pluralismusmodell nicht, den festgestellten problematischen Entwicklungen der Städte gerecht zu werden. Weder das Pluralismusmodell noch das Elitenmachtmodell waren in der Lage, die durch die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates widersprüchlich und ungleich verlaufende Entwicklung der Städte hinsichtlich der Rolle lokaler Regierungen zufriedenstellend darzulegen. Das Ungenügen beider Theorierichtungen bestand darin, die Bedeutung politischer Institutionen für die Stadtentwicklung aufzuzeigen. Vielen gemeinsam war die Ansicht, das Handeln lokaler Institutionen lasse sich als Reaktion auf ökonomische Zwänge verstehen (Grottian/Murswieck 1974). Die Rolle lokaler Institutionen für stadtentwicklungspolitische Entscheidungen war nicht zentral (Hesse 1989).

Staatszentrierte Ansätze versuchten zwar über Ansätze des Public Policy Making bzw. des State Managerialism, staatliche Handlungsspielräume zu untersuchen. Aus dieser Perspektive konnten und sollten Handlungsspielräume von Institutionen in erster Linie über technische Massnahmen der Binnenrationalisierung staatlicher Administrationen erweitert oder erhalten werden (Hesse 1976; Bleek/Jost 1986; Ronge/Schmiege 1973). Man begriff die relative Autonomie lokaler Regierungen gegenüber sozio-ökonomischen Prozessen primär als technisch rationalisierbare Verfügbarkeit über administrative Ressourcen (Mayntz/Scharpf 1973). Die isolierte Betrachtung stadtentwicklungspolitischer Probleme als Probleme der Rationalisierung interner Strukturen planender Verwaltungen konnte aber nicht der Bestätigung des Elitenmachtmodells entgegen, lokale Institutionen wieder als technisch-rationale Agenten mächtiger gesellschaftlicher (kapitalistischer) Interessen zu konzipieren. Zwischen diesen beiden theoretischen Positionen in den Analysen von Stadtentwicklungspolitik fehlte jene Vermittlung, die der zunehmenden Verklammerung von Staat und Gesellschaft gerechter werden könnte. Ausgeklammert waren die institutionellen Formen der Integration und Kooperation des politisch-administrativen Personals mit Interessenorganisationen im Wohlfahrtsstaat.

Die grundsätzlichen Erkenntnisinteressen beider Ansätze blieben bis heute bestehen: Die Strukturalisten, in ihrer Mehrheit marxistischer Herkunft, versuchten Stadtentwicklungspolitik staats-theoretisch über die Ableitung von Staatsfunktionen zu erklären, die in kapitalistischen Gesellschaftssystemen widersprüchlich zueinanderstehen. Lokale Politik wurde als aussichtsloser Versuch interpretiert, strukturelle Widersprüche zentralstaatlich organisierter kapitalistischer Systeme auf lokaler Ebene lösen zu können. Ihre Analyse einer Politik des Krisenmanagements konzentrierte sich darauf, in der politischen Ausübung von sozialer Kontrolle jene Funktion lokaler Politik zu erkennen, die die Ausdifferenzierung lokaler politischer Systeme aufgrund ihrer Funktion der Legitimationserhaltung im Wohlfahrtsstaat notwendig macht. Die handlungstheoretischen Ansätze, nach wie vor an der Lasswellschen Frage "Who gets what when, how and from whom" interessiert, haben eindrücklich gezeigt, dass die grundlegende Form lokaler Politik pluralistisch ist. Gerade aufgrund der pluralistischen Natur lokaler Politik sind lokale Regierungen im Versuch blockiert, zentrale Stadtentwicklungspolprobleme zu lösen (Yates 1977). Die Ansätze auf dieser Ebene konzentrierten sich darauf, im Vergleich der Varianten pluralistischer Politik in verschiedenen Städten die Bedingungen für Handlungsspielräume lokaler Regierungen zu erkennen.

3.1.3 Theorien urbaner Politik im Wohlfahrtsstaat: Staatsmanager und drittes Gesicht der Macht

Diese Ansätze wurden durch zwei Theorieentwicklungen massgeblich beeinflusst, die auch zum Verständnis der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates beitragen sollten. Die einflussstheoretisch interessierte Community-Power Forschung entdeckte nach dem Elitenmachtmodell das *dritte Gesicht der Macht* (Lukes 1974). Die auf gesellschaftliche Strukturen konzentrierten, aber staatstheoretisch interessierten Ansätze der Neomarxisten fanden in den neoweberianischen Ansätzen des *State Managerialism* (Pahl 1975) eine Herausforderung. Beide Weiterentwicklungen der Theorie beeinflussten sich gegenseitig. So spielten die weberianischen Konzepte des Staatsapparats und der Staatsmacht eine zentrale Rolle in dem von Lukes (1974) unternommenen Versuch, die Analyse der politischen Prozesse einflussstheoretisch neu zu konzipieren. Umgekehrt spielte das Konzept des dritten (unsichtbaren) Gesichts der Macht - im wesentlichen eine Theorie der indirekten Machtausübung schon vor jeglichen intentionalen sichtbaren Handlungsstrategien der Akteure - eine zentrale Rolle in der Analyse des Handelns von Staatsmanagern, also des politisch-technokratischen Personals auf lokaler Ebene (Stone 1986).

Für das Verständnis urbaner Politik zwischen Staat und Gesellschaft im Wohlfahrtsstaat war der neoweberianische Ansatz des *State Managerialism* von Bedeutung, weil er die zunehmend zentralere Rolle des Staates als Institution des Wohlfahrtsstaates auf lokaler Ebene herausstellte. Lokale Regierungen sind demgemäss nicht einfach passive Akteure in der wirtschaftlichen, sozialen und räumlichen Entwicklung von Städten. Vielmehr nehmen sie daran aktiv teil. Die Rolle des lokalen Staates wird nicht über Funktionen (wie z.B. der "Sozialisation der Konsumption") theoretisch bestimmt, sondern sie ist geprägt durch das "Eigeninteresse" des Staatsapparats (Offe 1973). Dieses Interesse ist nicht deckungsgleich mit wirtschaftlichen Investitionsinteressen. Es lässt sich auch nicht auf die Funktion reduzieren, mittels einer abstrakten Funktion, wie etwa der "Sozialisation der Konsumption", die von der wirtschaftlichen Entwicklung geprägte Stadtentwicklung und die von ihr gefährdeten städtischen Lebensbedingungen nachträglich zu reparieren und damit die gemeinschafts- und traditionsauflösenden Entwicklungen zu kompensieren. Die zunehmend bedeutendere Rolle des Wohlfahrtsstaates für die Gesellschaft wurde als Effekt eines aktiven Handelns von Staatsmanagern in Machtbeziehungen mit gesellschaftlichen Interessen interpretiert. Die effektiven Leistungen und Interventionen des Staates in die Gesellschaft ergeben sich aufgrund seiner Position in Machtbeziehungen, in welchen er wie jeder andere Akteur zugunsten eigener Interessen (z.B. die Erhaltung und Verbesserung der Steuereinnahmen) handelt.

Die Theorie des *dritten Gesichts der Macht* versuchte demgegenüber, die im Zuge der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates generierten und veränderten Machtbeziehungen zwischen den zentralen Akteuren aufzuhellen. Demzufolge wurde das von den Neoweberianern festgestellte selektive Handeln von Büro-

kraten in Prozessen der Verteilung von Ressourcen an gesellschaftliche Gruppen nicht voluntaristisch, sondern als Vordringen von nicht offenen Machtstrukturen erklärt, in die die politischen Prozesse eingebettet sind. Diese Machtstrukturen sind in den politisch-kulturellen Werten bzw. Ideologien verankert, die die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates begleiteten und die sich in beobachtbaren Einflusskanälen des Staatsapparats konzentrierten. Als Machtbeziehungen geben sie sich aber den gesellschaftlichen Akteuren selbst nicht in vollem Umfang zu erkennen, weil sie in gesellschaftlichen Normalitätsstrukturen und in den Normalitätsannahmen der Akteure verankert sind. Die Theorie des dritten Gesichts der Macht schliesst die Analyse politischer Prozesse mittels des ersten Gesichts der Macht, der Ereignisablaufanalyse der Pluralisten, und mittels des zweiten Gesichts der Macht, der Analyse intendierter Nichtereignisse seitens der Elitentheoretiker, nicht aus. Vielmehr wurden diese beiden Ansätze mit dem Hinweis auf verborgene Machtstrukturen als Gegenstand sozialwissenschaftlichen Interesses erweitert. Dieser Gegenstand ist der Wohlfahrtsstaat, dessen politische Prozesse weder pluralistisch-demokratisch noch elitentheoretisch-klassenherrschaftlich genügend begriffen werden können. Die Entwicklung der in der Tradition der Community-Power Forschung stehende Theorie der Macht fand ihre Fortsetzung darin, über das dritte Gesicht der Macht das Zusammenwirken gesellschaftlicher Strukturen und staatlicher Institutionen im Sinne des komplexen Zusammenspiels zwischen Prozessen der Interessenvermittlung durch Formen des Staates zu begreifen.

3.1.4 Pluralismus und Neokorporatismus

Parallel zu dieser Theorieentwicklung wurde schliesslich mit der Theorie des Neokorporatismus auf nationalstaatlicher Ebene ein Ansatz entwickelt, der sich dasselbe Ziel gesetzt hat, die neue Qualität der Kooperation zwischen Staat und Interessen zu begreifen (Schmitter 1974). Obwohl hier dieselben Phänomene diskutiert wurden, gab es erst rund zehn Jahre später erste Versuche, das Konzept des Neokorporatismus für die Analyse lokaler Politik anzuwenden und mit den weiterentwickelten machttheoretischen Überlegungen der Community-Power Forschung, dem dritten Gesicht der Macht, zu verbinden und zu erweitern (Savitch 1988). Diese Versuche fielen zeitlich zusammen mit der Entwicklung der Regimetheorie zur Analyse von städtischer Politik (Elkin 1987; Stone 1989) und wurden schliesslich beide zur Beschreibung städtischer Politik vorgeschlagen (Savitch/Thomas 1991). Diese Verbindung der Weiterentwicklungen der theoretischen Ansätze lässt sich indessen schon früher erkennen und theoretisch rekonstruieren.

So hatte der Ansatz des dritten Gesichts der Macht schon Ende der sechziger Jahre seine Wurzeln in einer Kritik am Pluralismus, die nicht elitentheoretisch argumentierte (Lowi 1969). Lowis Kritik am amerikanischen Pluralismus beruhte auf der Feststellung des zunehmenden Einflusses mächtiger Interessengruppen auf die öffentlichen Politiken. Damit hat Lowi ein für die

Entwicklung des Wohlfahrtsstaates zentrales Politikmuster in der Phase seiner Herausbildung erkannt, das 1974 von Schmitter als Neokorporatismus bezeichnet wurde. Lowi hat seine Entdeckung der Anfänge neokorporatistischer Machtbeziehungen "strukturierten Pluralismus" genannt (Lowi 1975). Dieses Konzept ist in seinen Annahmen und Aussagen mit dem dritten Gesicht der Macht vergleichbar. Die Demokratie- und Pluralismuskritik von Lowi und das dritte Gesicht der Macht von Lukes bezogen sich auf dasselbe Phänomen der Ausbildung neokorporatistischer Politikmuster im Wohlfahrtsstaat. Sie kamen auch in der Stadtentwicklungspolitik mit der zunehmenden Bedeutung zentralstaatlicher politisch-administrativer und privater Akteure zum Tragen, und begannen den lokalen politischen Pluralismus zu überwölben. Es ist deshalb durchaus plausibel, dass das widersprüchliche und konfliktreiche Neben- und Gegeneinander pluralistischer und neokorporatistischer Muster politischer Prozesse in den Metropolen ein geeigneter konzeptioneller Rahmen für die Analyse der aktuellen Stadtentwicklungspolitik darstellt. Dieser Rahmen fand aber erst in den achtziger Jahren in der Regimetheorie seinen konzeptionellen Ausdruck.

Im Versuch, beide Ansätze zu verbinden, konnte das machtheoretische Konzept der Community Power Forschung klärend wirken, weil das Politikmuster angebbar war, nachdem weder pluralistische noch elitentheoretische Modelle zufriedenstellend waren. Für das Konzept des Neokorporatismus war es nützlich, die Beantwortung der Frage nach den Grenzen seiner Funktionsfähigkeit an den Grenzen seiner institutionellen Legitimierbarkeit mit einer Analyse strukturell verankerter Machtbeziehungen vorzunehmen. Es entwickelte sich vermehrt die Vermutung, dass das dritte Gesicht der Macht das Legitimationsproblem neokorporatistischer Politikmuster entschärft hat (Vobruba 1983). Dieser sich in den achtziger Jahren bis hin zur Regimetheorie entwickelnde Theorierahmen konnte auch die Verbindung zur Theorie des Wohlfahrtsstaates herstellen: Die mit der Korporatisierung der Stadtentwicklungspolitik einhergehende Überwölbung des lokalen politischen Pluralismus kann als Phänomen des widersprüchlichen Prozesses der Interventionen des in die Gesellschaft expandierenden Wohlfahrtsstaates auf lokaler Ebene interpretiert werden. Die Widersprüchlichkeit dieser Interventionen zeigte sich in den Konflikten der sich pluralisierenden urbanen zivilen Gesellschaft im Übergang zur postindustriellen Stadt.

Die Frage nach der Legitimation neokorporatistischer Politikmuster stellte auf lokaler Ebene die Frage nach den Partizipationsmöglichkeiten der Bewohner in der Stadtentwicklung neu. Im Vordergrund steht die These, wonach die Intensivierung neokorporatistischer Arrangements auf lokaler Ebene infolge der Praxis der Stadtentwicklung durch Grossprojekte das Legitimationsproblem verschärfte. Die These beschreibt das Spannungsfeld zwischen neokorporatistischen Politikmustern und auf Pluralismus und demokratischer Beteiligung beruhender lokaler Politik. Das Durchgreifen neokorporatistischer Politik auf die lokale Ebene stellte ein effektives Politikmuster dar, das im Rahmen des

Wohlfahrtsstaates zum institutionellen Träger des Wachstums in metropoliten Gebieten geworden war. Von einer Verschärfung kann gesprochen werden, wenn grundsätzlich die politische Autonomie der lokalen Ebene erhalten werden soll. Dafür gibt es nicht nur normative und partizipationsbefürwortende Argumente bis hin zu idealistischen Vorstellungen der Gemeindedemokratie, sondern auch den von Offe (1975) gewichteten Hinweis, dass die lokale politische Ebene nur über die formale Erhaltung ihrer Autonomie die Funktion einer Entlastung des gesamten politischen Systems vor Konflikten erfüllt, weil diese auf der untersten Ebene absorbiert werden. Sollte die These der parallel zur Ausbreitung neokorporatistischer Muster einhergehenden *Erodierung lokaler Demokratie* (Gottdiener 1987) zutreffen, könnte indessen die Funktion der Konfliktabsorption an ihre Grenzen geraten. Geraten liberal-demokratische Institutionen unter eine normative, aber gleichwohl empirisch feststellbare Schwelle ihrer Legitimität (Heidom 1982), werden für das Funktionieren neokorporatistischer Arrangements die Legitimationsprobleme prekär und allenfalls gewichtiger als die von ihnen geleistete Entlastung des politischen Systems von politischen Steuerungsproblemen.

Der hier skizzierte Versuch, die Entwicklung von Theorien urbaner Politik im Horizont sich verändernder Beziehungsmuster zwischen Staat und Gesellschaft zu sehen, widerspiegelt in der Vielfalt von Theorieansätzen die widerspruchsvolle und konfliktive Ausdehnung des Wohlfahrtsstaates in die urbane Gesellschaft und die andauernden Schwierigkeiten, über die Stadt und die Stadtentwicklungspolitik "vernünftig zu sprechen" (Maurer et. al. 1990). Diese Schwierigkeiten können positiv und negativ interpretiert werden. Positiv sind sie, weil sich in der Pluralität der Meinungen über Stadtentwicklungen das pluralistische Grundmuster der "verstädterten Gesellschaft" äussert. Die Schwierigkeiten können insofern als Potential liberal-demokratischer politischer Kultur gewertet werden. Nachteilig ist aber, dass lokale politische Institutionen in ihrer Fähigkeit andauernd gefährdet sind, die demokratische Artikulation des pluralistischen Potentials zu unterstützen und jene politische Macht zu mobilisieren, die Fehlentwicklungen der Städte korrigieren kann. Die Einschränkung lokaler Demokratie vor dem Hintergrund der Ausdehnung wohlfahrtsstaatlicher Macht, die ihre Quelle nicht in der politischen Partizipation der liberalen Demokratie, sondern in der Funktionalität neokorporatistischer Arrangements hat, benennt für die achtziger Jahre einen Aspekt der Krise der Stadtentwicklungspolitik. Die Analyse dieser Krise hat im von der Regimetheorie entwickelten Konzept der "lokalen Handlungsfähigkeit" (im Sinne von governance capacity) städtischer Akteure ihr "Schlüsselkonzept".

3.2 Die Theorie urbaner Regimes: lokale Handlungsfähigkeit als theoretische Kategorie

3.2.1 Regimes als informelle Kooperation

Die Regimetheorie versucht, ein Bündel von Kontextdimensionen lokalen Handelns und Entscheidens zusammenzufassen: kulturelle Normen über die Reichweite staatlichen und nicht-staatlichen Regierens, strukturelle Faktoren der lokalen Autonomie, selektive Möglichkeiten der Interessenberücksichtigung im lokalen politischen Prozess, äusserer ökonomischer Druck und die Herausforderungen des sozialen Wandels. Mit Stone (1989) kann unter einem urbanen Regime ein Set von Arrangements verstanden werden, in welchem zentrale Policy-Entscheidungen einer Stadt getroffen werden. Mit dem Fokus auf Regierungsfähigkeit politisch-administrativer Akteure auf lokaler Ebene ist mit dem urbanen Regime ein *"set of arrangements through which policy decisions are made, encompassing formal structures and informal relationships among political and economic elites comprising the governing coalition"* gemeint (Keating 1991). Diese Arrangements umfassen formale Strukturen und informelle Beziehungen zwischen politischen und ökonomischen Eliten, die im Prozess von Regimebildung regierende Koalitionen bilden. Die Regimetheorie stellt damit als Theorie lokaler Regierungsfähigkeit die Koordination der Überschneidung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor in den Mittelpunkt (Stone 1989:7). Die innere Kohärenz einer regimeähnlichen Struktur involviert gemäss Stone (1989) *"not just any informal group that comes together to make a decision but an informal yet relatively stable group with access to institutional resources that enable it to have a sustained role in making governing decisions. What makes the group informal is not a lack of institutional connections, but the fact that the group, as a group, brings together institutional connections by an informal mode of cooperation"* (ebenda:5).

Die Regimetheorie stellt informelle Arrangements in den Vordergrund. In ihnen ist formale Regierungsautorität eingebettet. Informelle Politik gewinnt auf lokaler Ebene an Bedeutung, weil formale Autorität durch Verfassung und durch kulturelle und strukturelle nationale Faktoren, sowie durch die private Kontrolle ökonomischer Ressourcen in hohem Mass begrenzt ist. Die Aufmerksamkeit für *informelles Handeln* ist verschiedentlich beschrieben worden. In der Transaktionskostenanalyse wird im Unterschied zu formalen und legalen Vereinbarungen nach *"privaten Ordnungen"* gefragt. Williamson (1985) stellte sie vor allem in der Wirtschaft fest. Eine ganze Forschungsrichtung hat die Wirtschaft als soziales System untersucht (Kenis 1992). Für viele ökonomische Transaktionen ist gegenseitiges stillschweigendes Einverständnis oft wichtiger als legale Vereinbarungen und formale Verträge. Vorteile sind Flexibilität für nicht routinisierbare Problemlösungen und auf Kooperation zielende Einstellungen, die in grösserem Ausmass zur Geltung kommen können als in formalisierten Beziehungsmustern. Die Einübung eines gemeinsamen Problem-

verständnisses setzt relativ stabile informelle Beziehungen voraus, in welchen Weltanschauungen, normative Kompetenzen, Effizienzstandards und Arbeitstechniken kollektiv sozialisiert werden. Vertrauen und gemeinsames Wissen um Abhängigkeiten zwischen Akteuren kann so entwickelt werden. Es kann für die Geschäftswelt angenommen werden, dass Transaktionen zwischen einem Kern von Insidern leichter zustande kommen (March 1992).

Die Bedeutung informellen Handelns wird auch für politisches Handeln in der Policy-Analyse vermehrt in den Vordergrund gerückt (Heinelt 1993) und zu Theorien des Akteurs zu entwickeln versucht (Dowding 1991). Generell richtet sich der Blick vermehrt auf subjektive Faktoren des andauernden Aushandlungsprozesses der Konstruktion von Wirklichkeit im Verhältnis zu institutionellen Faktoren. Diese Tendenz wurde zeitdiagnostisch als *"Entgrenzung von Politik"* beschrieben (Beck 1986; Offe 1987). Staatstheoretisch wurde dabei in erster Linie auf das Phänomen des erschöpften Potentials institutionellen Problemlösens hingewiesen (Willke 1983). Die Kurzformel der Diagnose staatlichen Handelns, die *"decomposition of power by increase of functions"* (Grimm 1986:104), verweist Politik vermehrt auf nicht-staatliche Ressourcen kollektiven Handelns. Die Regimetheorie knüpft an diesem Aspekt informellen politischen Handelns an. Die neuere Staatstheorie kann deshalb im Rahmen regime-theoretischer Untersuchungen empirisch überprüft werden.

Umgekehrt kann das für die Regimetheorie zentrale Problem des Verhältnisses zwischen gesellschaftlich-informellem und staatlich-institutionellem Handeln staatstheoretisch im Staat als *"local hero"* (Willke 1992: 362) verdeutlicht werden. Die Ausweitung des Bereichs gesellschaftlich-informellen Handelns bis hin zur Globalisierung sozialer Handlungssysteme lässt die territoriale Begrenztheit staatlich-formalen Handelns zur *"Achillesferse"* des modernen Staates werden (ebenda:366). Für urbane Regimes hat sich mit dem Wachstum und der Entgrenzung von Metropolen diese Problematik in den achtziger Jahren verschärft. Die Entgrenzung von institutionell nicht zureichend kontrollierbarem sozialem und ökonomischem Handeln ist für die Entwicklung von Städten das zentrale Problem der achtziger Jahre geworden. Für die Problemlösungsfähigkeit des Staates als *"local hero"* bzw. für die Regierungsfähigkeit urbaner Regimes hat der Blick auf nicht-staatliche Ressourcen und Akteure Konsequenzen, die die Regimetheorie mit dem Konzept der Kooperation verständlich machen will. Sie lehnt sich dafür an ein Konzept von Macht an, das kommunikative Prozesse der Gruppenbildung als Grundlage des strategischen Austauschs von Handlungsressourcen in den Mittelpunkt stellt. Dieses Konzept wurde schon von Hannah Arendt in die politische Theorie eingeführt und von Habermas für die Sozialwissenschaft zugänglich gemacht (Habermas 1987). Stone (1989:219-234) formulierte die Regimetheorie machtheoretisch auf derselben Grundlage und nannte es das Paradigma der *"sozialen Produktion von Macht"*, das das in der Community Power Forschung bisher dominierende Paradigma der *"sozialen Kontrolle"* ablösen sollte.

Für informelle Gruppen in politischen Entscheidungsprozessen ist der Zugang zu institutionellen Ressourcen zwar zentral. Im institutionellen Zugang wird die Macht informeller Arrangements jedoch nicht aus autoritativer Steuerungsmächtigkeit generiert, sondern aus dem kooperativen Modus der Handlungskoordination selbst. Nicht institutionelle Befehlsgewalt, sondern das gemeinsame Interesse an Handlungsfähigkeit konstituiert urbane Regimes. Urbane Regimes generieren Macht, indem Akteure die Ansicht teilen, dass nur über Kooperation Ziele realisiert werden können. Damit wird die Rolle einzelner Akteure in ein anderes Verhältnis gesetzt. Ein Regime wird nicht durch den Willen eines Akteurs kreiert. Nicht Präferenzen einzelner Akteure schaffen Handlungsspielräume, sondern Kooperationsmöglichkeiten, die von der partikulären Orientierung auf eigene Präferenzen und Interessen absehen können, formen Präferenzen zugunsten gemeinsamer Interessen. Darauf hat die Regimetheorie der internationalen Beziehungen hingewiesen (Krasner 1983). Urbane Regimes sind der Handlungsrahmen einzelner Akteure. Indem sie mit ihrem Handeln die Struktur dieses Rahmens fortwährend reproduzieren, können sie auch den Wandel von Regimes erzeugen. Im Sinne der Machterzeugung durch informelle Kooperation haben urbane Regimes als Handlungsrahmen eine generative Struktur (Zum Konzept des Handlungsrahmens vgl. Goffman 1977).

Die Bedeutung eines an Assoziierung und Kooperation orientierten theoretischen Konzepts von Macht gegenüber einem institutionell-autoritativen Kommandokonzept von Macht liegt aus der Perspektive der Staatstheorie für die achtziger Jahre im besseren Verständnis dafür, wie mit Problemen der institutionellen Fragmentierung territorial begrenzter staatlicher Macht umgegangen wurde. Für die Regimetheorie ist institutionelle Fragmentierung von Städten in Sektoren und Bereiche und damit die mangelnde Kohärenz politischen Handelns eines der zentralen Probleme lokalen Regierens. Dies wurde umso bedeutender, wie europäische Städte im Laufe der achtziger Jahre eine weitergehende Regionalisierung erfahren haben. Informelle Arrangements in Verwaltungen und zwischen ihnen und gesellschaftlichen sowie ökonomischen Akteuren sind deshalb seit langem bekannt. Sie versuchen, institutionelle und organisatorische Grenzen zu überwinden. Die "zivile Kooperation" zwischen Staat und Gesellschaft wird umso wichtiger, je schwächer in einem System formale Autorität ausgebildet ist. Urbane Regimes entstehen und erhalten ihre Stabilität über eine solche informelle Grundlage der Kooperation, die die Akteure mit Macht ausstattet.

Unter der Prämisse, dass Macht nicht als autoritative Kommandogewalt verstanden wird, kann Kooperation als theoretisches Problem kollektiven Handelns begriffen werden. Auf die Wahrscheinlichkeit nicht-kooperativen Handelns wurde in der Spieltheorie (Schüssler 1990) und in der politischen Institutionentheorie (Scharpf 1991) hingewiesen. Das Gefangenendilemma beschreibt Situationsbedingungen der Nicht-Kooperation. Das Problem der Trittbrettfahrer weist auf die Bedeutung selektiver Anreize hin, um Kooperation zu bewirken

(Olson 1965). Kooperationsfördernd ist hingegen der Umstand, dass wiederholte Interaktionen den Akteuren erlauben, Nachteile der Nichtkooperation zu erkennen, während zugleich Normen der Kooperation eingeübt werden können (Hardin 1982). Obwohl die Spieltheorie aufgezeigt hat, dass Kooperation unter bestimmten und nicht seltenen Umständen instrumentell rational sein kann (Axelrod 1984), ist der Prozess der Kooperation nicht mechanisch aufzufassen. Dabei ist auf die Bedeutung gemeinsamer Identitäten der Akteure hinzuweisen, um Interaktionen zu erleichtern und Vertrauen zu fördern. Von besonderer Bedeutung ist die Grösse der Gruppe, in der Kooperation stattfinden kann. Die Schwierigkeiten nehmen in grösseren Gruppen zu (Taylor 1987). Mit Blick auf dieses Problem sind vor allem urbane Regimes zu unterscheiden, die nur auf Elitenkooperation beruhen, und solche, die die Mobilisierung von Bevölkerungsgruppen einbeziehen.

Kooperation über institutionelle Grenzen hinweg ist keine Selbstverständlichkeit und ist von bestimmten Bedingungen abhängig. Die Community-Power-Forschung hat sich dieser Überlegung kaum zugewandt. Vielmehr bezog sich die Debatte zwischen Pluralisten und Elitentheoretikern in erster Linie auf die Frage, ob es ein oder mehrere politische Kontrollzentren gibt und welche Möglichkeiten und Grenzen politische Kontrolle hat. Der Blick auf Möglichkeiten und Grenzen von Kooperation legt eine andere Perspektive auf urbane Politik. Während in der Community-Power-Forschung die Frage der sozialen Kontrolle untersucht worden ist, stellt die Forschungsperspektive auf urbane Regimes die Frage in den Vordergrund, wer auf welche Weise und mit welchen Konsequenzen durch Kooperation soziale und politische Prozesse in Gang setzt, bzw. wie sich Akteurkoalitionen unter Bedingungen institutioneller Fragmentierung und beschränkter institutioneller Autorität über institutionelle Grenzen hinaus organisieren, kollektive Entscheidungen treffen und Policies umsetzen.

In der Regimetheorie werden zwei zentrale Grenzen der institutionellen Reichweite von Kooperation zwischen Eliten festgehalten, nämlich die öffentlich-demokratische Kontrolle der Regierungen und die private Kontrolle wirtschaftlicher Aktivitäten. Ebenso wie die Möglichkeiten und Grenzen von Kooperation variieren diese Grenzen mit der politischen und institutionellen Organisation städtischer Gemeinschaften. Entlang solcher stadtspezifisch variabler Grenzen der institutionellen Reichweite können grundlegend vier institutionelle Typen von Kooperation in urbanen Regimes unterschieden werden (Savitch 1988; Savitch/Thomas 1991): Korporatismus, Kooperation ökonomischer Eliten, staatlich integrierter Pluralismus und hyperpluralistische Desintegration im Sinne des Inkrementalismus (vgl. Kapitel 5.2). Solche institutionelle Regimetypen sind aufgrund der grundsätzlichen institutionellen Trägheit relativ stabil und ändern sich nur mittel- und langfristig. Kooperation im Kern urbaner Regimes findet im Rahmen dieser institutionellen Regimetypen statt.

Zwei grundlegende Perspektiven können auf urbane Regimes gelegt und genauer dargestellt werden. Es handelt sich zum einen um die Steuerungs- bzw.

Regierungsfähigkeit urbaner Regimes, zum anderen um die *Offenheit des lokalen politischen Prozesses* für Interessen verschiedener Gruppen der städtischen Bewohnerschaft. Diese beiden Perspektiven korrespondieren mit zwei Dimensionen von Politik. Outputorientiert interessiert *Politik als Problemlösen* bei als gegeben betrachtetem Konsens über politische Ziele. Inputorientiert richtet sich die Aufmerksamkeit auf *Politik als Fähigkeit der Konfliktbewältigung* zwischen konkurrierenden Interessen bei ungleicher Verteilung knapper Ressourcen zwischen Gruppen. Weil das reale Gewicht der beiden Politikdimensionen im internationalen Vergleich variiert, unterscheiden sich auch urbane Regimes in ihren entsprechenden Aktivitäten. Für die Schweiz ist zu vermuten, dass urbane Regimes stärker mit Problemen der Konfliktbewältigung beschäftigt sind, während urbane Regimes in Österreich stärker auf Konsens hin orientiert sind und ihn als Voraussetzung für Problemlösungen effektiver als in der Schweiz verwenden (vgl. s. Kapitel 5.2).

3.2.2 Die Regierungsfähigkeit urbaner Regimes

Die Formulierung und Umsetzung von Policies, kann nicht allein als Produkt „vernünftiger“ Abwägungen über Probleme und deren Lösung verstanden werden, denn sie involvieren die Bildung von Koalitionen und die politische Zusammenfügung von Ressourcen (Mollenkopf 1983). In diesem Sinne unterscheiden sich regierende Koalitionen erheblich von gewählten politischen Mehrheiten (Ferman 1985). Mit Blick auf lokale Handlungs- und Regierungsfähigkeit ist aber zu beachten, dass urbane Politik in grösserem Ausmass als nationale Politik durch *kulturelle, institutionelle und ökonomische Zwänge* beschränkt wird. Sie *formen* die politische Arena und Agenda und sie stellen Bedingungen für die ungleiche Verteilung von Macht und Ressourcen auf verschiedene Akteure möglicher Koalitionen dar. Wahlmehrheiten sind aus dieser Sicht nur ein erster Schritt in der Ausübung von Macht durch Koalitionsbildung. Das Ausmass und die Möglichkeit von Regimebildung zum Zweck der Herstellung lokaler Regierungsfähigkeit kann mit Blick auf diese Zwänge der zunehmenden Bedeutung der „exogenen Stadt“ (Savitch/Thomas 1991:235ff.), d.h. der territorial entgrenzten Stadt, mit dem Konzept der Autonomie lokaler Regierungen gegenüber höheren Regierungsebenen und gegenüber (oft überlokal agierenden) sozialen und ökonomischen Interessen verstanden werden (Gurr/ King 1987). Urbanes Regieren bedingt, über formale und autoritative Autonomie hinaus institutionelle Ressourcen über Allianzen zu steigern, um sichtbare Policy-Resultate zu realisieren (Stone 1980). Dieser Prozess wurde als „empowering“ bezeichnet. Mit Blick auf die Formulierung und Umsetzung von Policies muss deshalb beachtet werden, wie das politisch-administrative Personal seine begrenzten Ressourcen und seine Macht mit den Ressourcen privater Akteure, anderen städtischen Agglomerationsgemeinden und höheren Regierungsebenen verbindet.

Mit Blick auf die beteiligten Akteure können auf lokaler Ebene grundsätzlich die *folgenden Ressourcen als Machtquellen* festgestellt werden (Keating 1991). *Erstens* entsteht politische Macht über die formale Besetzung von Ämtern in lokalen Regierungen mit den entsprechenden gesetzlichen Möglichkeiten. Die formale Struktur der Macht lokaler Regierungen kann im internationalen Vergleich beträchtlich zwischen den Städten variieren. Regierungsfähigkeit hängt darüber hinaus in verschiedenen nationalen politischen Systemen von kulturellen und ideologischen Orientierungen zur Reichweite des Regierens und der öffentlichen Kontrolle gesellschaftlicher Entwicklungen ab. Variabel ist, ob es aufgrund von Verfassungsgrundlagen und der politischen Kultur eine formale Autonomie der Stadt im Kontext des Systems der lokalen Selbstverwaltung gibt. Mit Blick auf die Offenheit des politischen Prozesses kann festgehalten werden, dass Begrenzungen der institutionellen Reichweite des Regierens durch Fragmentierung und rechtliche Beschränkungen den politischen Prozess der Koalitionsbildung eher schliessen.

Dieselbe Ressource autoritativer Macht ist zweitens auf höheren Regierungsebenen angesiedelt. Das Netzwerk zwischen den Regierungsebenen, die Strukturen der Politikverflechtung und des "kooperativen Föderalismus" (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976) sind zentrale Faktoren urbaner Regimes. An den Beziehungen zwischen Regierungsebenen nehmen im Kontext nationaler Systeme der lokalen Selbstverwaltung nicht allein Regierungen verschiedener föderaler Ebenen, sondern auch Interessenorganisationen teil. Mit Blick auf diese Beziehungen kann von nationalen lokalen Regierungssystemen gesprochen werden (Rhodes 1986). Höhere Regierungsebenen können sowohl Beschränkung wie Quelle für Macht und Ressourcen lokal gewählter Regierungen sein (Stoker 1988:135ff.). Regimebildung zwischen Regierungsebenen kann über Nullsummenspiele hinaus lokale Regierungsfähigkeit steigern, wenn sich intergouvernementale, pro-urbane Koalitionen bilden können. Starke höhere Regierungsebenen im Kontext von Zentralisierung können die Abhängigkeit lokalen Regierens vom privaten Sektor schwächen, wenn auf zentraler Ebene territoriale Interessen vertreten sind (Keating 1991:156).

Drittens erwächst Macht in öffentlichen und in privaten Verwaltungen mittels der Anwendung professionalisierten Wissens. Über das Angebot ausgebauter Dienstleistungssysteme haben sich auf lokaler Ebene professionelle Bürokratien entwickelt, welche sowohl eine Beschränkung wie eine Machtressource gewählter Regierungen sind. Urbane Manager spielen eine bedeutende Rolle in der Allokation von Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten (Stewart 1986). Sie verfolgen ihre eigenen Interessen und begrenzen die Macht gewählter Regierungen. Umgekehrt ist die Kontrolle über professionelle Bürokratien eine wichtige Machtquelle für Regierungen. Je mehr öffentliche Verwaltungen ihr Wissen gegenüber privaten Verwaltungen mobilisieren, desto offener ist der politische Prozess offen für nicht-ökonomische Interessen.

Viertens verfügen Akteure über Macht durch die private Kontrolle von Ressourcen in den Händen der Wirtschaft. Das ökonomische Umfeld lokaler Regierungen beeinflusst in hohem Ausmass die Regierungsfähigkeit. Viele Untersuchungen stellten in der Beziehung lokaler Regierungen zu privaten Interessen die wichtigsten Grenzen lokaler Macht fest (Peterson 1981). Dabei haben sich zwei Schlüsseffekte ökonomischer Systeme im letzten Jahrzehnt unter Knappheitsbedingungen öffentlicher Finanzen verschärft (Dahl 1986): Die meisten produktiven Ressourcen und der grösste Teil des Investitionskapitals, das für erfolgreiches städtisches Regieren benötigt wird, sind in privaten Händen. Und: Städte haben eine offene Ökonomie, in der Kapitaleigentümer frei sind wegzuziehen. Die Produktion verläuft in konkurrenzierenden Märkten. Handlungsspielräume lokaler Politik variieren in Abhängigkeit solcher Zwänge, deren Wirksamkeit wiederum von politischen Faktoren (aber auch von der Marktposition einer Stadt) abhängt. So kann das Politikverflechtungssystem zwischen Regierungsebenen starken ökonomischen Druck auf lokale Politik mediatierend abschwächen, wenn Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, die privates Kapital ersetzen.

Fünftens entsteht Macht durch die Fähigkeit bestimmter Gruppen, politische Motive, die quer zu dominanten Ressourcen liegen, zu mobilisieren. Macht entsteht dann, wenn es diesen Gruppen gelingt, durch Entzug von Kooperations Policies zu unterlaufen. Macht entsteht umgekehrt, wenn solche Gruppen Regimeunterstützung mobilisieren. Im Ausmass wie dies geschieht, ist Regimewandel beobachtbar (vgl. Kapitel 5.2). Städte sind zentraler Ort der Entstehung und Entwicklung einer Vielfalt sozialer Bewegungen, die sich an städtischen Problemlagen mobilisieren, so an der Bodennutzungspolitik und am Angebot und der Verteilung öffentlicher Dienstleistungen. Verschiedene Beobachter haben in Städten eine eigene soziale Basis solcher Bewegungen entdeckt (Castells 1983). Forderungen kreisen vor allem um Fragen der "kollektiven Konsumtion", der kulturellen Identität, der sozial-räumlichen Integration städtischer Gemeinschaften und der Partizipation im Kontext lokaler Selbstverwaltung.

3.2.3 Die Offenheit lokaler politischer Prozesse

Die zweite Perspektive auf urbane Regimes, die Offenheit lokaler politischer Prozesse für (eher benachteiligte) soziale Interessen, lenkt den Blick auf die Konfliktfähigkeit nicht-ökonomischer Interessen im Kontext der Bildung von Koalitionen. Neben *Staat* und *Markt* als zentrale Steuerungssysteme tritt nun die *Organisation politischer Konkurrenz* als Regierungsprinzip in der Form von Wahlen, Parteien und Bewegungen in den Mittelpunkt. Für diese Fragerichtung treten Faktoren in den Vordergrund, die die Offenheit des formalen Pluralismus in lokalen politischen Prozessen einschränken können. Für Parteien und Wahlen kann angenommen werden, dass der politische Prozess umso offener ist, je unabhängiger Wahlkandidaten von wirtschaftlicher Unterstützung sind, bzw. je

stärker eine sich von der Wirtschaft unabhängige Mittelschicht politisch organisiert. Die Chance nicht-wachstumsorientierter Koalitionen ist grösser, wenn Parteien und Ideologien mobilisierend im politischen Prozess ins Gewicht fallen. Im Regimevergleich kann gezeigt werden, dass die Offenheit urbaner Regimes durch die Mobilisierungsfähigkeit breiter Bevölkerungsschichten unterstützt werden kann (Keating 1991).

In den USA und in Europa waren in den letzten 40 Jahren die ökonomische Restrukturierung und räumliche Weiterentwicklung die erstrangigen politischen Ziele lokalen Regierens (Stone 1991). Urbane Politiken bemühten sich in erster Linie, Investitionen der Raumnutzung in die Bildung von Geschäftszentren und andere grosse Projekte zu lenken. Immer ging es dabei um ökonomisches Wachstum. Für die USA wurde festgestellt, dass diese physisch-räumlichen Restrukturierungen die Lebensbedingungen eines Teils städtischer Bewohner zwar verbesserten (ebenda: 222ff.). Projektorientierte ökonomische Entwicklungsstrategien förderten aber immer auch die Verarmung anderer Teile städtischer Bewohner (Wilson 1987). In den USA führten die dominanten Entwicklungsstrategien in den meisten Fällen zu einer ungleichen Entwicklung der Städte für soziale Schichten (Levine 1989). In den Regimebildungsprozessen der USA kamen in der Regel Strategien zu kurz, die nicht allein wirtschaftliches Wachstum, sondern auch die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsqualität für verschiedene Teile städtischer Bewohner anstreben und nicht in "a tale of two cities" (ebenda) oder im europäischen Kontext in die "zweigeteilte Stadt" (Häussermann/Siebel 1987: 22-32; Castells 1991) münden.

Warum urbane Regimes, die räumliche und wirtschaftliche Entwicklungen anstreben, leichter zu organisieren sind als solche, die die Lebensqualität verbessern, ist eine Frage, die in der Politikwissenschaft immer schon ein Untersuchungsgegenstand war, der zwischen liberal-demokratischen und radikal-demokratischen Positionen im angelsächsischen Raum (Macpherson 1983) bzw. liberalen und sozialistischen Positionen im deutschsprachigen Raum (Scharpf 1975; Offe 1972; Nuscheler/Steffani 1972) umstritten war. Regime-theoretisch kann die Antwort auf eine Formel gebracht werden: Was politisch einfacher zu konstruieren ist, gewinnt vor dem Hintergrund kurzfristiger Policyhorizonte Oberhand. Wenn nicht Präferenzen allein Handlungen definieren, sondern Handlungsgelegenheiten Präferenzen formen (Kingdon 1984), dann entstehen politische Prioritäten aus jenen Regime-Arrangements, die politisch einfacher, d.h. schneller und effizienter, gebildet werden können. Zentral ist die Gemeinsamkeit urbaner Regimes, im "Normalfall" eine Interessenselektivität zugunsten wirtschaftlicher und räumlicher Entwicklungsinteressen und Entwicklungspolicies zu enthalten. Die Analyse von Regimes interessiert sich also für die Bedingungen der Koalitionsbildungsfähigkeit spezifischer Policies mit Blick auf die Konsequenzen für die Interessenberücksichtigung. Diese *Interessenselektivität* ist in Städten in erster Linie durch die Notwendigkeit für lokale

Regierungen geprägt, die aktive Unterstützung von und Kooperation mit privaten Interessen zu finden (Stone 1989:6).

Für die Interessenselektivität urbaner Regimes kann auf weitere theoretische Erklärungen hingewiesen werden. So hält die "Dual State"-Theorie (Saunders 1987) den Vorrang produktionsorientierter Regimes im Verhältnis zu reproduktionsorientierten Regimes aufgrund des divergierenden Konfliktpotentials entsprechender Policies fest. Es wird angenommen, dass die Politik der Produktion ein geringeres Konfliktpotential enthält als die Politik der Reproduktion. Im Kontrast dazu lassen sich aber Fälle beobachten, in welchen auch Wachstumsregimes von starken Konflikten begleitet waren. Darüber hinaus favorisieren auch private Wirtschaftsinteressen nicht allein wirtschaftliche Entwicklungspolicies im Raum. Reproduktive Aktivitäten werden von ihnen nicht einfach bestritten oder bekämpft. So sind ökonomische Interessen auf gut ausgebildete Arbeitskräfte angewiesen. Ebenso sind eine hohe Lebens- und Arbeitsqualität städtischer Räume Bedingungen wirtschaftlicher Investitionen. Mit Blick auf politisch-kulturelle Orientierungen kann die Interessenselektivität urbaner Regimes auf die hegemoniale Macht privatistischer Ideologien zurückgeführt werden. Das Gewicht kollektiver Wertorientierungen für Policies ist jedoch seit Bachrach/Baratz (1977) ein umstrittener Forschungsgegenstand der Community Power Forschung. Regimetheoretisch lassen sich diese Erklärungsmuster zur Selektivität urbaner Regimes mit dem Hinweis ergänzen, dass erst Handlungsmöglichkeiten kooperative Präferenzen generieren. Die Struktur dieses theoretischen Arguments weist auf den Entwurfscharakter kollektiven Handelns in urbanen Regimes hin. Der "Sinn" (der Nutzen) urbaner Regimes ergibt sich theoretisch aus der Fähigkeit von Akteuren, den Wert eigener Ressourcen durch Formen der Kooperation zu steigern. Im "Normalfall" geschieht dies im Kontext hochindustrialisierter und fragmentierter Gesellschaften durch die Verteilung selektiver materieller Anreize. Theoretisch ist schon länger bekannt, dass solche Anreize kollektives Handeln in hohem Ausmass begünstigen (Olson 1968). Je eher ein Regime dies leistet, desto eher kann es sich bilden. Policies der physischen Restrukturierung des Raumes bedingen im Verhältnis zu reproduktiven Policies aus dieser Perspektive eine "einfachere" (kooperationsgünstigere) und von lokalen politischen Institutionen strukturell bevorzugte Form des kooperativen kollektiven Handelns (Stoker 1990; DuPasquier/ Marco 1991; Mayer 1991).

3.2.4 Urbane Regimes und Urbanität

Die Regimetheorie versucht, das Phänomen der lokalen Handlungsfähigkeit zu konzipieren. Für die Regimetheorie ist dieses zentrale, aus den Interviews herausgearbeitete Phänomen die zentrale Dimension urbaner Politik. Die Involvement verschiedener Akteure bzw. "what drives the participation of different interests in regimes" (Stoker/Mossberger 1994:203) ist bis heute unklar. Ist lokale Handlungsfähigkeit im Kern über die *Motivation der Regimebeteiligten* ('motivation of participants in regimes' - ebenda:202f.) zu erklären? Stark ökonomisch orientierte Handlungskonzepte wurden inzwischen aufgrund ihrer "ethnozentrischen" Vereinseitigung in ihrer Erklärungskraft eingeschränkt. Tatsächlich kann lokale Handlungsfähigkeit als treibende Kraft der Akteure mit Blick auf die beiden Fälle Zürich und Wien nicht ökonomisch verkürzt dargestellt werden. Denn auch der kollektiv orientierte Versuch scheint im Vordergrund zu stehen, im unterschiedlichen Ausmass des Gelingens die Konstruktion einer lokalen politischen Identität zu entwerfen. Dies scheint, wie Harding (1991) am Beispiel von Grossbritannien zeigte, in hohem Ausmass von politisch-kulturellen und strukturellen Bedingungen abhängig zu sein und kann sich zugunsten von Entwicklungsinitiativen auch gegen ökonomische Akteure wenden (ebenda:308-309). Bezeichnenderweise spricht Harding in diesem Zusammenhang von der "raison d'être", einer umfassenderen Handlungsorientierung von Wachstumskoalitionen. Der politische Charakter der "raison d'être" lokaler Handlungsfähigkeit kommt mit Blick auf Zürich und Wien besonders stark in den Versuchen des Regimewandels der achtziger Jahre zur Geltung. Für die schwierige Frage "what drives the participants" im Sinne ihrer Motivation weise ich in dieser Untersuchung auf die besondere Bedeutung des politischen Potentials des urbanen Raums, nicht kontrollierte Politik zu produzieren, und auf politisch-kulturelle Faktoren urbaner Politik (vgl. s.268-296) hin.

Einer der zentralen Prozesse des Regimewandels, die sich im urbanen Raum der achtziger Jahre abzeichnete, war die (Hyper-)Pluralisierung lokaler Bürgergesellschaften. Deshalb kann die grosse Bedeutung des urbanen Raums hervorgehoben werden, in vielfältig gebrochener Weise ortszentrierte politische Identität und politische Macht sozial zu produzieren. Der von Harding (1991) gemachte Vorschlag, die "raison d'être" von Koalitionen in der Interaktionsdynamik ihrer "heterogenen Mischung" zu suchen, scheint aus dieser Perspektive naheliegend. Damit wäre aber auch der Schritt getan, die Raison d'être lokaler Handlungsfähigkeit aus einer ökonomisch vereinseitigten Sichtweise zu lösen und sie aus dem speziellen Interaktionszusammenhang urbaner Bürgergesellschaften heraus zu erklären. Urbane Regimes stellen mit ihren politischen Arenen nicht allein sozialwissenschaftliche Phänomene der Urbanisierung dar, sondern auch Schauplätze des 'Weltortes Stadt' (Hefti/Kleger 1993) bzw. praktische Manifestationen von Urbanität. Die Schwierigkeiten sozialwissenschaftlicher Konzeptionalisierungsversuche in der Regimetheorie könnten deshalb allenfalls von Versuchen profitieren, eine "politische Theorie der Urbanisie-

rung" zu entwerfen (Hefti/Kleger 1993; Kleger 1991). Die "raison d'être" von Koalitionsbildungen scheinen dem politisch-praktischen Konzept von "Urbanität" (Rüegg 1994) nahe zu stehen.

3.2.5 Das Grundproblem urbaner Regimes in den achtziger Jahren

Wachstumsorientierte urbane Regimes bzw. Wachstumskoalitionen traten im Laufe der siebziger Jahre in der Folge neuer Herausforderungen auf, die sich in den achtziger Jahren zuspitzten und ausformten. Die schichtenübergreifende, lokalistische (place-based) Bildung entsprechender Entwicklungs- und Wachstumskoalitionen war begleitet von der Destabilisierung bisheriger Regimes und war die Folge zweier Probleme entlang der beiden genannten Perspektiven auf Kooperation in urbanen Regimes. In der Kooperation privater und öffentlicher Akteure hat die zunehmende Internationalisierung des ökonomischen Drucks die Regierungsfähigkeit stark eingeschränkt. Die interurbane Konkurrenz hat diese Einschränkung in den achtziger Jahren zugespitzt. Dieser gesteigerte ökonomische Druck auf lokale Regierungen war begleitet von nationalen Policies, die die Steuerung durch den Markt (im Gegensatz zum Staat) generell stärken und den Staat als Garant sozialer Interessen einschränken wollten. Die Verlagerung staatlicher fiskalischer Krisen auf Städte verstärkte den ökonomischen Druck und die Abhängigkeit lokaler Regierungen von privaten Ressourcen der Wirtschaft. Nationale Strategien der grösseren Marktabhängigkeit der Städte und der Stimulierung der inter-urbanen Konkurrenz hatten den Policy-Effekt, dass die politische Agenda von Wirtschaftsinteressen und von Marktdruck geprägt wurde.

Auf der Input-Seite des lokalen politischen Prozesses war dies begleitet von der Entstehung und Entwicklung neuer sozialer Bewegungen und der abnehmenden Bedeutung der Interessenrepräsentanz von Parteien. Wenn es den Konfliktstrategien der neuen sozialen Bewegungen gelang, ihre spezifische Macht der Verweigerung von Kooperation zu entfalten, konnte der lokale politische Pluralismus eine Öffnung der politischen Agenden für mehr und breitere Forderungen bewirken. Policies der ökonomischen Restrukturierung gerieten mit Blick auf deren räumliche Wirkungen unter höheren Legitimationsdruck. Zusammengefasst stand die abnehmende Regierungsfähigkeit einem zunehmendem politischem Forderungsdruck gegenüber. Das im letzten Jahrzehnt feststellbare politische Lösungsmuster war der Versuch, neue urbane Regimes gegenüber den bisherigen Wachstumskoalitionen einzurichten.

Die Schwierigkeiten dieses Versuchs haben sich in den achtziger Jahren in dreifacher Hinsicht verschärft. Sie zeigten sich auch in den städtischen Grossprojekten, also in jenen Ereignissen, die in der Stadtentwicklungspolitik dominant geworden sind. Diese Schwierigkeiten waren deshalb von Bedeutung, weil Grossprojekte der Stadtentwicklung ihre spezifische Funktion darin zu entwickeln begonnen haben, neue urbane Regimes einzurichten, um gerade diese Schwierigkeiten, die Herausforderungen des sozialen und ökonomischen

Wandels (vgl. Einleitung) im Kontext des Übergangs zur postindustriellen Stadt (Savitch 1988), angemessener zu kontrollieren.

1. Die erste Herausforderung dieser Wachstumsregimes ist im Kontext des *ökonomischen Wandels die Globalisierung der Wirtschaft*. Überlokale und übernationale ökonomische Akteure treten in der städtischen Arena auf. Sie erhöhen den ökonomischen Druck auf Städte, denn sie sind die zentralen Träger der internationalen Metropolenkonkurrenz. Wenn unter der *Bedingung privater Kontrolle ökonomischer Kapitalressourcen* und knapper städtischer Finanzen vermieden werden soll, dass private wirtschaftliche Interessen sich auf Wachstumspolicies der räumlichen Restrukturierung beschränken, ohne soziale und menschliche Aspekte städtischen Lebens zur Geltung zu bringen, stehen urbane Regimes vor der Schwierigkeit, wirtschaftliche Eliten zu überzeugen, dass die Verbesserung der Arbeits- und Lebensqualität für tiefere soziale Schichten sowohl im längerfristigen Interesse der Wirtschaft selbst als auch der verstädterten Gesellschaft steht. Dies kann allenfalls nur mit Hilfe höherer Regierungsebenen bzw. mittels bundesstaatlicher Gesetzgebungen geschehen, die versuchen, wirtschaftliche Interessen in soziale Verantwortlichkeiten zu stellen.

2. Eine zweite Herausforderung an den Wandel urbaner Wachstumsregimes ist die *politisch-administrative Fragmentierung der Städte, verstanden als urbane Agglomerationen*. Vor dem Hintergrund abnehmender formaler Autonomie lokaler Regierungen angesichts grenzüberschreitender Probleme im Prozess der regionalen Metropolenbildung stehen Städte im Horizont territorialer Integration von Policies vor dem Problem sich verringender institutioneller Einflusschancen auf Stadtentwicklungen. Heute stellt sich vermehrt die Frage nach grenzüberschreitenden urbanen Regimes. Regierende Koalitionen müssten öffentliche Akteure und Ressourcen in horizontaler und vertikaler Richtung mobilisieren.

3. Im Kontext des *sozialen Wandels* ist die dritte Herausforderung an traditionellen Wachstumsregimes die *Pluralisierung der städtischen Gesellschaft*. Der Übergang zur postindustriellen Stadt ist von kulturellen Wertveränderungen breiter sozialer Schichten begleitet. Die Vielzahl kultureller Lebensstile sowie die Entwicklung neuer sozialpolitischer Problemlagen relativiert alte soziale Schichtzugehörigkeiten und deren eingeübte Zugehörigkeiten zu bisherigen politischen Vertretungs- und Repräsentationsstrukturen. Gegen die Tendenzen sozialer Isolation in innerstädtischen Ghettos haben sich neue soziale Bewegungen (z.B. Stadtteilorganisationen, Nachbarschafts- und Selbsthilfegruppen) gebildet. Neue politische Organisationsbildungen tendieren zu eigenen Koalitionen und zielen auf die Reintegration in das ökonomische und soziale Leben. Diese soziale, politische, kulturelle und ökonomische Pluralisierung der städtischen Gesellschaft hat das politische Konfliktpotential gesteigert.

Viertes Kapitel: Von der Stadtentwicklungsplanung zu Grossprojekten

Stadtentwicklungspolitik hatte bis in die siebziger Jahre die Funktion einer Auffangplanung für die nicht intendierten Folgeprobleme des Wirtschaftswachstums der Nachkriegszeit (Gotthold 1978). Im Rahmen der institutionellen Fragmentierung der Regierungsbehörden in metropolitanen Gebieten führte diese Auffangplanung zu einer Politik der Engpassbeseitigung aus (Fürst 1989).

4.1 Der Übergang zu integralen Konzepten

Als Reaktion auf die metropolitane Entwicklung versuchten lokale Verwaltungen in den siebziger Jahren ihre Handlungsspielräume durch den Übergang zu integralen Konzepten der Problembearbeitung entsprechend dem wachsenden Problemdruck zu erweitern (Albers 1989). Integration und Koordination der unverbundenen Politiken wurden zur Schlüsselkonzepten der kritischen politikwissenschaftlichen Planungsdiskussionen (Scharpf 1973; Offe 1975). In der Stadtentwicklungspolitik sollte eine vorausschauende "kommunale Entwicklungsplanung" die Zukunft der Städte initiiierend und leitend mitgestalten und die herkömmliche Auffangplanung ablösen (Hesse 1976). Dies stand im Zeichen eines optimistischen Planungsglaubens. Kommunalpolitische Entwicklungsentscheidungen sollten über logisch-rationale Planungsmodelle geleitet werden, um kohärentes Handeln zu ermöglichen. Ausgangslage des Erfahrungshintergrundes vieler Städte waren Bevölkerungswachstum, anhaltendes Wirtschaftswachstum, Stadterweiterungen und die wachsende Inanspruchnahme technischer Mittel der Umweltgestaltung und Umweltveränderung. Dieser Planungsglaube wurde aber während der siebziger Jahre weitgehend desillusioniert.

Die Gründe für diese Desillusionierung der Planung, die städtischen Probleme lösen zu können, erblickte die Planungsdiskussion in erster Linie in den Restriktionen von Planung, den politisch nicht kontrollierbaren sozialen und ökonomischen Kräften. Weil Verwaltungen Planungsreformperspektiven nur auf der Ebene von verwaltungsinternen Strukturen und Abläufen festmachten - eine ganze Richtung politikwissenschaftlicher Untersuchungen suchte die Verortung von Handlungsspielräumen nur auf dieser Ebene (Bleek/Jost 1986; Mayntz/Scharpf 1973) -, blieb ungeklärt, wie lokale Regierungen und Verwaltungen zwischen den gegensätzlichen Interessen des privaten Sektors und der Stadtbewohner in strategischen Beziehungen operierten und dadurch Handlungsspielräume öffnen könnten. So zeigten sich Verwaltungsstrukturen in den "politischen Spielen" (Gilothe/ Shlay 1993) um Grossprojekte eingebettet in Machtbeziehungen zwischen den Akteuren, den privaten Investoren, den lokalen und überlokalen Behörden sowie der städtischen Einwohnerschaft. In der Varianz von Stadtentwicklungspolitiken waren Handlungsspielräume in diesen Machtbeziehungen verankert. In den eingeübten Austauschprozessen konnte sich der optimistische Planungsglaube allein über rationale Planungsreformen nicht bewähren. Lokale Regierungen und Verwaltungen konnten trotz verschiedener Reformen der traditionellen Stadtentwicklungsplanung nicht jenes strategische Gewicht gewinnen, um die selbst gesetzten Ziele zu erreichen.

Wirtschaftliche und politische Sachzwänge nahmen zu und engten Handlungsspielräume ein. Planung musste zugestehen, dass unvorhersehbare Entwicklungen nicht zureichend durch Pläne kontrolliert werden konnten. Sie wurden schnell von der Realität überholt und veraltet. Die Theorie der Entwicklungsplanung der siebziger Jahre genügte nicht, um die Steigerung der Problemkomplexität städtischer Entwicklungen zu kontrollieren. Zentrale Defizite im administrativen Handlungsbereich wie etwa der Mangel an Koordination zwischen Fachressorts blieben zudem bestehen. Interessen setzten sich in sektoralen Policies um, die in fragmentierten Verwaltungsstrukturen eingeübt waren. Dies war aber vermehrt von Konflikten zwischen Akteuren und Interessen begleitet.

4.2 Die Stadtentwicklungsplanung der achtziger Jahre

Heftiger reagierte in den achtziger Jahren eine Gemeindebewegung mit der Forderung nach einer "Erneuerung der Politik von unten" (Hesse 1986). Entwicklungsplanung wurde als Lösungsansatz vermehrt in Frage gestellt. Die Integration sektoraler Problemperspektiven wurde nun unter den verschärften Bedingungen des wirtschaftlichen Strukturwandels, der ökologischen Grenzen des Wachstums, des technischen Fortschritts und des Wertewandels gefordert. Vermehrt wurde nicht die einzelne Gemeinde oder Stadt, aber auch nicht der Bundesstaat, sondern die regionale Ebene in den Vordergrund gestellt. Infrastrukturinvestitionen sollten in dieser Perspektive regional abgestimmt werden.

Unter den Austeritätsbedingungen der achtziger Jahre verschärften sich die ökonomischen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen von lokaler Entwicklungsplanung. Vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs in Städten förderten die ökologischen Grenzen des Wachstums und kulturelle Orientierungsunsicherheiten zur Zukunft einen allgemeinen Konservatismus in der Bevölkerung, der sich zum einen als Verlagerung von Stadtplanung auf Stadterneuerung, Innenentwicklung und Rückbau, zum anderen als zunehmendes Misstrauen gegen umfassende Planungen überhaupt äusserte. Planung tendierte zu kleinen Schritten und ad-hoc Entscheidungen (zum "disjointed incrementalism" vgl. Etzioni 1975; Lindbloom 1989). Planungskonzeptionen wurden vermehrt an situative Gegebenheiten zurückgebunden, während die Kriterien der Auswahl bestimmter Planungskonzeptionen konfliktiver geworden waren.

Im Gegensatz zur konservativen Tendenz der Orientierung, zu inkrementalen Entscheidungsverfahren und zur Verlagerung der Stadtplanung auf Fragen der Stadterneuerung drängte die Erneuerung der Infrastrukturen zu Beginn der achtziger Jahre visionäres Denken im Städtebau, hohe Regierungsfähigkeit lokaler Regierungen in der Stadtentwicklungsplanung und die Bereitschaft zu innerer Stadterweiterung auf (Sieverts 1989). Auf obsolet gewordenen und z.T. verwahrlosten Arealen der Industriestadt steigerte sich ökonomischer Nutzungs- und Verwertungsdruck. Unter den Austeritätsbedingungen der achtziger Jahre

bzw. der fiskalischen Krise vieler Städte hatten demgegenüber lokale Regierungen ohne die nötigen finanziellen Mittel nicht mehr die materiellen Voraussetzungen, über Infrastrukturinvestitionen eine weitblickende stadtentwicklungspolitisch planende Funktion einzunehmen. Diese Situation unterstrich in den achtziger Jahren den zentralen Stellenwert privater Standortentscheidungen von Wirtschaftsunternehmen in der Entwicklung der Städte. Indessen hat sich aber gezeigt, dass international wirkende und weltweit investierende Grosskonzerne, um deren Ansiedlung sich Städte und Gemeinden im allgemeinen Wirtschaftsrennen bewarben, weder die Fähigkeit hatten noch die Verpflichtung von selbst einzugehen, in ihren Entscheidungen den Stadtentwicklungsproblemen der Zukunft die notwendige integrale Sichtweise oder gar eine öffentliche Verantwortlichkeit entgegenzubringen. Dies blieb Aufgabe des Staates (Roters 1988). Die politisch-administrativen Eliten waren Anfang der achtziger Jahre nicht auf die Herausforderung an die meisten europäischen Grossstädte vorbereitet, über Grossprojekte Städte zu regieren. Yates' Analyse (1977) der "unregierbaren Stadt" traf auch für Europa zu.

Eine weitere Schwierigkeit, die "Politisierung der räumlichen Dimension gesellschaftlicher Entwicklungen" trat hinzu (Roters 1988:418). Während der Raum im Verlauf der sechziger und siebziger Jahre über staatliche Raumordnungs-, Regional- und Stadtpolitiken im Dienst der zentralstaatlichen Wachstums- und Konjunkturpolitik "von oben" politisiert wurde, folgte als Reaktion auf die Verschlechterung der Lebensbedingungen in den Städten in den achtziger Jahren eine Politisierung des Raumes "von unten" (Hesse 1986). Die urbanen sozialen Bewegungen liessen den politischen Konsens zur knappen Ressource werden. Sie verlagerten mit ihrer Thematisierung der sozialen und ökologischen Kosten des Wachstums die für Stadtentwicklungspolitik zentralen Konfliktfelder auf die Bereiche städtischer Lebensbedingungen (Lowe 1986). Diese Bewegungen kennzeichneten die lokale staatliche Ebene als den besonderen politischen Ort, der den ökonomischen und sozialen Wandel in seinen Widersprüchen sichtbar werden liess. Neben dem privaten Investor in stadtentwicklungspolitischen Projekten und dem bundesstaatlichen Beamten und Infrastrukturpolitiker trat der Bürger als allgemeiner Benutzer des Raumes mit einer Vielzahl von Bedürfnissen und Ansprüchen an die alltägliche Lebensqualität auf. Nur selten fanden jedoch die Interessengegenseite dieser Akteure auf lokaler Ebene jene demokratischen Foren bereitgestellt, die eine zukunftsgerichtete Auseinandersetzung der divergierenden Anliegen ermöglichen. Die ökologischen Grenzen des Wachstums, kulturelle Orientierungsunsicherheiten mit konservativen Tendenzen (so etwa das zunehmende Misstrauen gegen umfassende Planungen und die Neigung zu inkrementalen Schritten und ad-hoc Entscheidungen) setzten Stadtentwicklungsplanung vermehrt dem parteipolitischen Streit und partikulären räumlichen Entwicklungsinteressen aus. Auch auf nationaler Ebene verschlechterte die sich vermehrt manifestierende Krise wohlfahrtsstaatlicher Politik die strukturellen und kulturellen Bedin-

gungen von Stadtentwicklungsplanung (Saunders 1987:233-262). Der Deregulierungsdruck stärkte den privaten Sektor. Zudem sollten Vereinfachungen der Gesetze die im Kontext von Stadterneuerung geforderte "Bürgernähe" der Planung herstellen.

Mit Blick auf die Option, mittels strategischer Planungsareale effektive Koalitionen mit lokaler Regierungsfähigkeit zu bilden, stellte sich die politisch-institutionelle Ausgangslage als ungünstig dar. Ob Märkte oder marktähnliche Mechanismen als Alternative zu staatlicher Steuerung lokale Regierungsfähigkeit herstellten, die nicht nur Probleme des wirtschaftlichen Wachstums, sondern auch soziale, ökologische und partizipative Forderungen bewältigen konnten, wurde die umstrittene Frage. Indessen schien auch das traditionelle Planungsinstrumentarium mit seiner langfristigen Gültigkeit und seiner Bindung an rechtskräftig gemachte Pläne, die in langwierigen Verfahren entstehen, für die neuen Bedingungen und Problemlagen nicht geeignet.

In dieser Situation entwickelten lokale Planer das Handlungskonzept des "Urban Management" (Fürst 1989). Gemeint waren allgemeine Handlungskonzepte, die situationsabhängig als Leitlinien angewendet werden. Zielvorstellungen zur gewünschten Stadtstruktur waren dabei zwar notwendig, aber ihre Verwirklichung sollte im Sinne eines Reagierens auf Opportunitäten flexibel sein. In den strategischen Planungsarealen brachliegender Industrieunternehmungen, den neuen Veränderungsbereichen von Städten, konnten lokale Regierungen Entwicklungsziele nicht in eigener Regie autoritativ realisieren. Statt dessen mussten lokale Regierungen unternehmerisch tätig werden und die Organisation und Planung solcher Gebiete privaten und kommerziellen Trägern überantworten. Sie konnten auf neue Entwicklungen strategisch schnell reagieren und sich bietende Gelegenheiten flexibel nutzen. Dieses Urban Management der "unternehmerischen Stadt" (ebenda) orientierte sich inhaltlich nicht mehr an hierarchisch aufgebauten Modellvorstellungen der Stadt, sondern an den spezifischen Qualitäten und Gelegenheiten historisch-individueller Orte. In vielen Städten fehlten lokalen Regierungen allerdings zum einen institutionelle und politisch-administrative Voraussetzungen für diese Form der Entwicklungsplanung. Zum anderen konnten überzeugende Entwicklungsvorstellungen zur Zukunft der Stadt nicht verbindlich werden, sondern begannen ein Streitfeld um Urbanität aufzuspannen, auf dem ein Konsens bis heute nicht in Aussicht steht (Kleger 1991).

Diese Versuche, in der Stadtentwicklungsplanung handlungsfähig zu werden, lassen sich auf folgende Merkmale zusammenfassen:

1. Für die Nutzung der industriellen Brachflächen fehlte oft die Einübung von gesetzlichen Mitteln, die den bodenrechtlichen Zugriff ermöglichen. Bei Grossprojekten kamen oft pararechtliche Planungsverfahren zur Anwendung.
2. Lokale Regierungen waren vermehrt von privaten Investoren abhängig. Nur für grosse öffentliche Infrastrukturinvestitionen waren die finanziellen Mittel in der Regel vorhanden. Sie wurden zu den wichtigsten öffentlich gestalteten

"Konjunkturmotoren". Lokale Regierungen versuchten in Grossprojekten, private Investitionen und öffentliche Infrastrukturinvestitionen zu verbinden.

3. Koalitionsbildung über Grossprojekte erfolgte in der Regel über selektive materielle Anreize für beteiligte Gruppierungen. Die Mobilisierung politischer Unterstützung erfolgte deshalb in erster Linie über wachstumsorientierte Arbeitsplatzargumente, für die es zwischen lokalen Regierungen, Gewerkschaften und Wirtschaftsorganisationen einen Konsens gab.

4. Die querschnittsorientierte Stadtplanung verfügt in der Regel über keine eigenen Investitionsmittel gegenüber Ressorts mit Planungs- und Durchführungskompetenzen. Fachplanungen ausführender Verwaltungsabteilungen, oft mit entsprechenden Ressorts übergeordneter Regierungen verknüpft, schotteten sich sektoriell in "Ressort-Kumpaneien" (Wagener 1970). Stadtplanungsressorts führten in den Verwaltungen oft ein isoliertes Dasein.

5. Professionelles Wissen wurde zu einer der wichtigsten Ressourcen lokaler Regierungen. Es war in den meisten Städten zur Planung und Durchführung von Infrastrukturinvestitionen eingebunden. Diese Einbindung des entsprechenden Personals in die Routinen der Verwaltungen musste teilweise aufgelockert werden, um Know-How für die speziellen Aufgaben der Grossprojekte zu aktivieren. Dies erforderte neue Organisationsformen, die quer zur gewachsenen Verwaltungsstruktur und Verwaltungsroutine standen und eine ressortübergreifende Koordination ermöglichten.

4.3 Zur Praxis des lokalen Regierens am Ende der achtziger Jahre

In der Praxis beschränkte sich Urban Management in prosperierenden Regionen auf ein "City Marketing" im Wettbewerb der Metropolen, um den Anschluss an die "World Class Cities" zu halten (Fürst 1989). In geringerem Ausmass wurde versucht, das Konfliktpotential der Stadtentwicklung demokratisch zu bewältigen. Eine zentrale Schwierigkeit lokaler Regierungen wurde der Mangel konsensherstellender und konfliktbewältigender stadtentwicklungspolitischer Leitbilder und Zielvorstellungen, in welche Grossprojekte eingeordnet werden konnten.

Zu Konflikten führte die Reaktion auf das Wachstum der letzten Jahrzehnte und dessen negativen Folgen des städtischen Qualitätsverlusts und der Umweltbelastung. Die Tendenz zur Bewahrung und zur vorsichtigen Veränderung führte zum Schlagwort der "Humanisierung" der Stadt. In Form von kleinen Schritten in den Bereichen Verkehrsberuhigung, Fussgängerbereiche, Verbesserung des Wohnungsbestandes und des Wohnumfeldes sowie der Neuanlage von Freiflächen für Quartiere sollte das Ziel der „Humanisierung“ über Planung umgesetzt werden. Auch wurde die Erhaltung einer vertrauten Umgebung zur Betonung der Individualität einer Stadt und ihrer Teilbereiche zum Anliegen planender Verwaltungen. Ökologische Rücksicht, Bewahrung des Baubestands sowie individuelle und differenzierte Stadtgestaltung wurden Ziele, die nicht mit allgemeinen Modellvorstellungen früherer städtebaulicher Leit-

bilder umgesetzt werden konnten. Nach den radikalen Veränderungen und den nivellierenden, auf egalitären Gleichheitsvorstellungen beruhenden Vereinheitlichungstendenzen der Infrastrukturausstattung der sechziger Jahre meldete sich der Bedarf an, pragmatisch und differenziert auf die historische Individualität von städtischen Orten einzuwirken (vgl. Rüegg 1996). Mit diesen Tendenzen der Planungspraxis seit Ende der siebziger Jahre schienen die grossen Projekte der Stadtentwicklung für viele zunächst, für andere grundsätzlich nicht vereinbar. Zentrale Gemeinsamkeit zwischen einem sozial und ökologisch rücksichtsvollen und auf Qualitätsverbesserung zielenden Stadtbau und Rückbau, Umstrukturierung und Umnutzung einerseits und Grossprojekten der Stadtentwicklung andererseits war indessen allein die Untauglichkeit traditioneller Planungsziele und Planungsverfahren sowie allenfalls der Bedarf, an die historisch gewachsene Individualität städtischer Strukturen und Nutzungen anzuknüpfen. Darüber hinaus waren in erster Linie Differenzen und Konflikte zwischen den Akteuren sichtbar, dies umso stärker, wie neue politische Kräfte eines Regimewandels auf die politische Bühne traten.

Indessen fehlten zusammenhängende Konzepte einer neuen Stadt. Im Bereich schrittweiser Veränderungen der Stadterneuerung wurde vertreten, bei den sich bietenden Gelegenheiten der Innenentwicklung auf langfristige und umfassende Planungskonzeptionen zu verzichten, weil die neuen Aufgaben ohnehin nicht der traditionellen Logik umfassender Gesamtplanung entsprachen. Offen blieb die gleichwohl aufgeworfene Frage, ob ohne übergreifende Orientierungen Einzelmassnahmen nicht Gefahr laufen, sich in ihrer Unverbundenheit mit Blick auf ihre Wirkungen gegenseitig zu beeinträchtigen. Die Konzeptionslosigkeit der Planung beinhaltete zudem das Risiko, Veränderungen weitgehend den Interessen des privaten Sektors zu überlassen. Dieser Mangel, den Veränderungen durch übergreifende Orientierungen einen Rahmen zu geben, schwächte lokale Regierungen, weil sie ihre Ressourcen des professionellen Wissens nicht angemessen anwenden konnten. Lokale Regierungen konnten in diesem Fall kaum eine Steigerung ihrer Handlungsfähigkeit erwarten. Auch die "unternehmerische Stadt" konnte nicht darauf beschränkt werden, die Entwicklung privatem Handeln zu überlassen. Es hat sich umgekehrt herausgestellt, dass gerade Grossprojekte entsprechende politische Ressourcen lokaler Regierungen im Sinne eines politischen Sponsoring benötigen. Durch professionelles Wissen gestützte stadtentwicklungspolitische Positionen wurden zur Stärke lokaler Regierungen. Wenn die Formulierung öffentlicher Interessen durch lokale Regierungen wegfiel, bestand die Gefahr, dass Grossprojekte dem Streit der Parteien zufließen und sie für andere politische Zwecke der Machterhaltung instrumentalisierten (Dente 1990:227). Dieses Phänomen belegte zwar die Bedeutung grosser Projekte, politische Arenen längerfristiger Entwicklungen zu sein. Die entsprechenden Koalitionsbildungsversuche liefen aber Gefahr, sich selbst zu blockieren, wenn das Gleichgewicht zwischen privaten und öffentlichen Interessen nicht hergestellt werden konnte.

Zwischen der traditionellen Planungslogik umfassender Modellvorstellungen und dem mit Grossprojekten angezeigten Bedarf, auf Gelegenheiten zu reagieren, entwickelte sich eine flexible und pragmatisch-individuelle Praxis. Die Qualität des Urban Management zeigte sich also weniger darin, sich im Bereich stadtentwicklungspolitischer Inhalte und Konzeptionen neu zu orientieren. Dafür schienen die Aussichten im umfassenderen Horizont der kulturellen und gesellschaftlichen Diagnose zur "neuen Unübersichtlichkeit" (Habermas 1985) eher gering. Vielmehr verlagerten sich die Neuorientierungsversuche der Stadtentwicklungsplanung von Inhalten auf Verfahren. Politisch-administrative Planer wurden vermehrt zu Moderatoren von Entscheidungsprozessen (Koschitz/Arras 1990). Ziel wurde, Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren herzustellen, indem Alltagsverständnisse, Werte und Interessen vermittelt werden sollten. Planung begann, gegen das Defizit an Kooperation intermediäre und moderierende Funktionen zu übernehmen. Die Verlagerung von Planung auf parastaatliche Organisationen als Entwicklungsträger mit intermediären Funktionen und die Ausbreitung von Formen des "non-elected local government" (Stoker 1988) enthielt indessen auch Risiken des Verlusts öffentlicher Kontrolle und der Verringerung demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten. Ob sich in dieser Entwicklung die Dominanz privater Interessen in der Stadtentwicklungspolitik, allenfalls sogar verbunden mit dem langfristigen Zerfall lokaler Politik (Gottdiener 1987), oder ein langfristig angelegtes, grundlegend neues Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft im Sinne von Politik-Netzwerken als neuer Steuerungsmodus (Mayntz 1993:39-56) oder gar eine Strategie der Bildung effektiver Koalitionen zur Herstellung von lokaler Regierungsfähigkeit (Stone 1989) zeigte, hat sich bis heute nicht geklärt. In der letzten Perspektive waren Grossprojekte politische Optionen, die die Herstellung lokaler Handlungsfähigkeit als Herausforderung annahmen und deren Planungspraxis das "Durchwursteln" überwinden wollte (Fingerhuth 1990:8-13).

4.4 Grossprojekte und Stadtentwicklungsplanung

Dass inzwischen begonnen wurde, Grossprojekte ausserhalb der traditionellen Stadtplanung zu organisieren und zu gestalten, haben viele europäische Beobachter festgehalten. Die Realität ging der Entwicklungsplanung lokaler Behörden, aber auch ihren Kritikern voran. Dies traf eher auf jenen Teil der Kritiker der traditionellen Planung zu, die in ihrer Kritik von einer Reform der lokalen Planung eine grundsätzliche Veränderung der Tatsache erhofften, dass der eigentliche Trend der Stadtentwicklung von den Investitionsentscheidungen des privaten Sektors festgelegt wurde. Gegen diese Hoffnung stand nicht nur der neomarxistische Zweifel an der Wirksamkeit von Reformen. Der traditionellen Planung wird heute weitherum entgegengehalten, dass sich die überall feststellbaren Fehlentwicklungen der metropolitanen Gebiete nicht so sehr gegen, als gerade mit der traditionellen Stadtentwicklungsplanung entwickeln konnten (Dente 1990).

Das problematische Verhältnis zwischen der neuen Planung durch Grossprojekte und der traditionellen Stadtentwicklungsplanung wurde in Europa erst Ende der achtziger Jahre in seiner Tragweite erkannt. Davon zeugte, dass die bisherigen Erfahrungen der mit diesem Problem "erfolgreich" operierenden Städte wie z.B. Köln von den urbanen Managern fast euphorisch beschrieben wurden. Es drängte sich die Vermutung auf, dass sich die Faszination eher auf die Möglichkeiten und Hoffnungen bezog, die Prosperität einer Stadt mit spektakulären Projekten im Rahmen der neuen Planung voranzutreiben, um in der Metropolenkonkurrenz einen Spitzenplatz zu erreichen. Schwächer war die Erwartung, diese Projekte mit den Anliegen der Stadtentwicklungsplanung verbinden zu können (Küpper 1985). In den Konzepten vieler Planer näherte sich die Stadt einer Unternehmung an, für die ein imageträchtiges City Marketing betrieben werden soll. In einigen Städten wie Köln, Wien oder Paris mit einem hohen Anteil kommunalisierter Unternehmungen wurde der Markt mit einer Begeisterung entdeckt, als sei er neu zu erfinden. Die selten genannten Vorbilder der neuen Planung waren amerikanische Städte, die im Wandel zur post-industriellen Dienstleistungsgesellschaft mit ihrem räumlichen Ausdruck in den Städten schon in den fünfziger Jahren intensive Erfahrungen machen konnten. Dabei zeigten sich einige Parallelen im Vergleich zu Europa in den achtziger Jahren in Bezug auf die Akteure, die politischen Prozesse der Projektrealisierung sowie auf das Verhältnis zur traditionellen urbanen Planung. Es lohnt sich deshalb ein Blick auf die Situation in den USA.

Aufgrund der grossen Freiheit von Eigentumsrechten am Boden konnten Banken, Versicherungen, Entwicklungsgesellschaften und Industrieunternehmungen die Stadtentwicklung weitgehend kontrollieren. Zusammengeschlossen in "Wachstumskoalitionen" (Feagin 1983:177), an denen seit Beginn des nationalen Urban Renewal Program in den vierziger Jahren auch bundesstaatliche und gliedstaatliche Behörden, Institute und Gesellschaften beteiligt waren, bauten sie die Zentren des "Sun Belt" im Massstab von grossen Entwicklungsprojekten. Auch lokale Regierungen waren daran beteiligt. Das in Europa neu entdeckte City Marketing lokaler Behörden war als "Boosterism" in seinen negativen Aspekten bekannt. Die lokalen Regierungen sorgten für die wertsteigernden Infrastrukturen der Projekte und organisierten die Unterstützung der lokalen Bevölkerung. "Boosterism is part of the everyday politics that decides, who gets what and where in cities. Local leaders also work to build internal boosterism, to get citizen support for growth, such as for controversial infrastructure, water, sewer, and utilities projects" (Feagin 83:180). Stadtregierungen liessen sich in ihren Verhandlungen mit Investoren auf politische Tauschgeschäfte ein. Sie übernahmen hohe Kosten der Projekte und wurden z.B. in den folgenden Wahlkampagnen vom privaten Sektor finanziell unterstützt (Gottdiener 1977:82f.). In der Schaffung von "freien Unternehmenszonen" während der Austerität der achtziger Jahre gingen lokale Regierungen aufgrund

ihrer grösseren Abhängigkeit von privaten Mitteln sehr weit mit ihren Konzessionen (steuerliche Anreize, rechtliche Vereinfachungen der Planung).

Der urbane Bodenmarkt wurde zwischen diesen Akteuren im Bargaining ausgehandelt. Im Rahmen wohlfahrtsstaatlicher Stadterneuerungsprogramme seit 1945 bildeten sich Wachstumskoalitionen, die über das zugrunde liegende Muster des pluralistischen Log-Rolling auch Züge korporatistischer Organisation annehmen konnten. Die bundesstaatlichen Programme sahen nicht öffentliche private Entwicklungsorganisationen als Träger vor, die die institutionelle Autorität hatten, private und staatliche Interessen zu koordinieren (Feagin 1983:175). Der Einbezug höherer föderalistischer Ebenen und die Beteiligung von regionalen und nationalen Unternehmungen an den organisatorischen Arrangements wiesen auf den überlokalen Charakter der Entscheidungsgremien bei Grossprojekten hin. "There are complex interconnections between powerful interests external to cities and those that are part of the internal power structure of a particular city" (Feagin 1983:14).

Die heute in den europäischen Städten von Stadtmanagern erwartungsvoll angestrebten und nach amerikanischem Muster organisierten Public-Private-Partnerships (Heinz 1992) sollten indessen die Schattenseiten dieser Stadtentwicklungspolitik nicht vergessen lassen. Die Stadtentwicklung über Grossprojekte in den USA war oft undemokratisch, bewirkte hohe soziale Kosten, die nicht von den Investoren getragen wurden, führte zu einer reaktiven Politik lokaler Regierungen, unterstützte die ungleiche Entwicklung zwischen Sun Belt und Snow Belt sowie zwischen Kernstädten und Agglomerationen und liess immer nur einen sehr beschränkten Einfluss von Stadt- und Zonenplänen zu. Diese kritischen Aspekte sind auch für die europäische Situation der achtziger Jahre zu beachten.

4.5 Zürich: Zerfall lokaler Handlungsfähigkeit und Grossprojekte

In Zürich war die Entwicklung der Planung seit den siebziger Jahren vom Versuch geprägt, dem in der Textanalyse hypothetisch formulierten Zerfall lokaler Handlungsfähigkeit (vgl. Kapitel 2.3) entgegenzuwirken. Dem steigenden Problemdruck, der mit der wirtschaftlichen Umstrukturierung seit den siebziger Jahren entstanden war, waren die öffentlichen Akteure im Laufe der achtziger Jahre immer weniger gewachsen. Die Auseinandersetzungen um die BZO machten deutlich, dass zwischen der Formulierung stadtentwicklungspolitischer Ziele der siebziger Jahre und ihrer Umsetzung in den achtziger Jahren nicht nur ausreichende Instrumente fehlten. Mehr als dieser Mangel machte sich die Unmöglichkeit bemerkbar, im Rahmen der Zonierung für die ganze Stadt allgemeine Positionen zu formulieren. Stadtentwicklung war bis in die achtziger Jahre zudem von einer "fahrlässigen" Ausnahmegewilligungspraxis gekennzeichnet. Grundlegend dafür war eine hohe Regelungsdichte, deren strikte Anwendung keine stadtentwicklungspolitischen Handlungsspielräume mehr erlaubte.

In den achtziger Jahren hielt der Gedanke der Stadterneuerung in der Form der Auseinandersetzungen um die Revision der Bau- und Zonenordnung Einzug in die politische Arena der Stadtentwicklungspolitik.

"Die kommende Bau- und Zonenordnung bringt Vorschriften für Gebiete, die schon weitgehend überbaut sind. Die künftige Bau- und Zonenordnung muss also nicht ausschliesslich den Neubau der Stadt regeln. Vielmehr soll sie die Grundlage schaffen, eine bestehende Stadt weiter zu entwickeln, sich verändernden Bedürfnissen anzupassen. Sie ist deshalb eigentlich eine Stadtbauordnung" (ein Vertreter der Regierung).

Dieser Stadterneuerungsgedanke wurde von der entstehenden Nicht-Wachstumskoalition getragen. Hintergrund war eine neue Planungsphilosophie, die sich an der Lebensqualität der Bewohner in den Quartieren orientierte und das Primat des Wirtschaftswachstums in der alten BZO von 1963 relativierte.

"Die Stadt hat seither grosse wirtschaftliche, soziale, vor allem auch bauliche Veränderungen erfahren. Jetzt, rund 25 Jahre später, stehen andere Ziele im Vordergrund. An die Stelle der Quantität ist die Qualität getreten" (ein Vertreter der Regierung).

Ökologische Schadensbegrenzungen und der Versuch, den Verlust an Bewohnern zu kontrollieren, wurden zu zentralen Themen. Wirtschaftspolitisch gewann das Anliegen, die Verdrängung des kleinen Gewerbes aufzuhalten an Bedeutung. In dieser Perspektive war der an Stadterneuerung orientierte Wandel aus der Sicht der Nicht-Wachstumskoalition zwar nicht gegen jedes wirtschaftliche Wachstum, sondern daran interessiert, dem Dienstleistungssektor eine Entwicklung zu ermöglichen, ohne Industrie-, Gewerbe- und Lagerbetriebe ganz aus der Stadt zu verdrängen. Die Gegner nahmen den Versuch, die BZO entlang der Planungsphilosophie der Stadterneuerung zu revidieren, indessen als Einschränkung des Markts als zentraler stadtentwicklungspolitischer Entscheidungsbereich wahr und opponierten mit aller Kraft.

Gleichwohl leitete die Planungsphilosophie der Stadterneuerung einen Lernprozess in der Stadtentwicklungspolitik mit dem Bemühen ein, vermehrt auf der kleinräumlicheren Ebene von privaten Projekten einzelne Standorte zu planen.

"Wenn Sie auf die kleinere Ebene heruntergehen und wenn Sie irgendein Projekt ansehen, z.B. Örlikon, dann meine ich, ist es möglich, dort Entwicklungsziele sehr präzise zu formulieren und diese Entwicklungsziele auch mit der Umweltschutzgesetzgebung zu vergleichen. Das können Sie nicht für die ganze Stadt machen. Es ist jeder Standort wieder etwas anders. Und deshalb ist das Ganze ei-

gentlich innerhalb des Rahmens der Bau- und Zonenordnung sehr schwer zu bewältigen" (ein Gemeinderat).

Diese Planungsphilosophie wurde zur alternativen Grundlage der Beurteilung von HB-Südwest. Besonderes Merkmal der neuen Planungsphilosophie, die seit den siebziger Jahren vermehrt in verschiedenen Städten Westeuropas zur Anwendung kam, war aber in Zürich, dass die Wachstumskritiker in ihrem Versuch, einen Wandel einzuleiten, dieses Konzept nicht offensiv der städtischen Öffentlichkeit vorstellten. Damit wurde die institutionelle Schwäche der lokalen Regierung, die soziale und ökonomische Entwicklung zu kontrollieren, nicht durch eine politische Mobilisierung der Bevölkerung auszugleichen versucht. Die lokale Regierung versäumte es, auf breiter Basis öffentliche Interessen zu formulieren und politische Ziele der Stadterneuerung zu legitimieren. Gleichwohl waren die zentralen Motive der Stadterneuerung handlungsleitend für ihre Beurteilung der Stadtentwicklung und von HB-Südwest. Die tragende Theorie der "intelligenten Intervention" (ein Vertreter der Regierung) zielte generell auf die Steigerung kultureller Qualität beim Bauen, auf ein kulturelles Verständnis der Stadt und des öffentlichen Raums, auf die Integration segregierter Funktionen von Arbeit, Freizeit und Wohnen, allgemein auf die stärkere Berücksichtigung von Themen der Erhaltung und Steigerung von Lebensqualität. Soziale und ökologische Bedürfnisse und Interessen gewannen Priorität gegenüber den wirtschaftlichen Wachstumsinteressen.

Für die Projekte der achtziger Jahre erwies sich aber die hohe Regelungsdichte als Hindernis effektiven institutionellen Handelns. Der Ausweg zwischen Regelungsdichte und Ausnahmebewilligungspraxis wurde der Gestaltungsplan.

"Gestaltungsplan, Sonderbauvorschriften, Arealüberbauungen, das ist jetzt etwas, verstehen Sie, das von der Ausnahme im Einzelfall wegführt, indem sie ein anderes Geleise beschreiten. Und das ist das Instrumentarium, das ich im Grunde genommen versuche, sehr gezielt zu spielen. Denn hier kann man einerseits dem Besseren zum Durchbruch verhelfen und es ist andererseits ein sauberer Weg, auf dem man unter den heutigen Voraussetzungen etwas wirklich durchführen kann. Im Rahmen der Arealüberbauung ist es innerhalb eines genau definierten Spielrahmens, den die Bauordnung festlegt, innerhalb dessen man anders handeln kann" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne sollten zu den zentralen Instrumenten werden. Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften für Arealüberbauungen waren Rechtsinstrumente, mit denen am besten ganz gezielt bessere und abweichende Lösungen, sowie flexible und kombinierte Nutzungen umgesetzt werden konnten. Sie lösten allmählich das alte System der Ausnahmepra-

xis ab, gaben den Behörden neue städtebauliche Gestaltungsmöglichkeiten und waren im konkreten Fall durch Gemeinderat und direktdemokratisches Referendum legitimiert. Das Instrument Gestaltungsplan setzte aber Ressourcen voraus, die selektiv für die Wahl von Projekten waren.

"Es ist ein Weg, der relativ kostenaufwendig ist und damit per Definition fast immer die Grossen begünstigt. Gross kann heissen Kanton, kann heissen die Stadt, kann heissen eine grosse Immobilienfirma, kann heissen SBB, oder, irgendjemand mit langem Atem kann ein solches Instrument besser nutzen als jemand Kleiner" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

Dies geschah im konkreten Fall mittels Verhandlungen im Sinne eines "give and take" (ein Vertreter der Behörden). Im Bargaining wurden öffentliche gegen private Interessen zu verrechnen versucht.

"Ja Moment, welche öffentliche Interessen erfüllt das? Ist es eine sinnvolle Nutzung? Das ist eines. Aber z.B. könntet Ihr (die privaten Investoren) das Areal nicht durchgängig öffnen, damit es durchgehend für Fussgänger ist? Oder könnte man nicht auch die oder jene Nutzung, die man braucht, gerade auf Eurem Areal abhalten, beispielsweise banalstes Beispiel, Kinderhort, oder einen Teil des Landes für Schullareal" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

Für die Revision der BZO wurden die Sondervorschriften als besondere Rechtsinstrumente zum zentralen Anliegen der Stadt, um über den Normalfall hinaus Einflusschancen in Verhandlungen mit wirtschaftlichen Investoren zu haben. Kern der BZO-Revision war, im Horizont einer Stadtentwicklungspolitik durch Verhandlungen in Grossprojekten durch Abzonungen für die lokale Regierung stärkere Verhandlungspositionen zu institutionalisieren. Für die Grossprojekte in den brach liegenden Industriezonen bedeutete das, möglichst niedrige Prozentwerte für den Dienstleistungssektor vorzusehen, um in Verhandlungen im Tausch gegen die Integration sozialer und kultureller Einrichtungen Konzessionen zugunsten der wirtschaftlichen Nutzungsanteile zu machen.

"Verstehen Sie, wenn Sie einem Grundeigentümer, oder einem Grundeigentümerkonsortium in einem Gebiet, ein Riesengebiet, alles, was sie grundsätzlich machen könnten, bereits gratis geben und alles erlauben, also die grössten Ausnutzungen, alles, dann haben Sie als Stadt jeden Einfluss auf Gestaltung, auf die städtischen Bedürfnisse, die da abgedeckt werden müssen, verloren. Dann ist nichts mehr. Dann sind Sie ausgeliefert. Sie haben keine Möglichkeit, Einfluss zu nehmen auf Verkehr, Verkehrsaufkommen, Energieaufkommen, Luftreinhaltung, Abfallbewirtschaftung. Das ist

dann alles eine Folge von dem, was sie (die privaten Investoren) dort produzieren können" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

"Wenn Sie aber mit der BZO das schon tun (gemeint sind Zugeständnisse an Investoren), dann geben Sie praktisch alle Trümpfe schon aus der Hand. Sie geben auch alle Verhandlungspositionen aus der Hand. Das ist der Grund, warum ich der Meinung bin, es ist nicht der Zeitpunkt der BZO, um auf solches einzugehen, sondern es ist der Zeitpunkt, zu dem in einem sinnvoll begrenzten Gebiet ein sinnvoller Vorschlag vorliegt. Dann soll man es mit den Sondervorschriften machen. Das schlagen wir vor. Das ist die Geschichte des Falles Steinfelsareal. Das könnte auch einmal die Geschichte des Areals Örlikon werden. Könnte - ich weiss nicht, ob die wollen. Sie haben immer noch die Hoffnung, sie bekämen es en bloc und generell und ohne Gegenleistung dazu" (ein Vertreter der Behörden).

Für die Revision der BZO hatte dieser Prozess der Entwicklung von Verhandlungsbereitschaft der lokalen Regierung auf der Ebene von einzelnen Standorten die Konsequenz, institutionelle Rahmenbedingungen für günstige Verhandlungspositionen zu schaffen. Das hiess konkret, möglichst tief zu zonieren.

"Öffnungen sind dann, wenn sie sinnvoll sind, und dort, wo sie sinnvoll sind, nur sehr kontrolliert zuzulassen, über Planungsinstrumente auf der unteren Ebene, nämlich auf der des Gestaltungsplans oder von Sonderbauvorschriften. Also das ist das, was man politisch jetzt zum Vorgehen sagen kann" (ein Vertreter des Gemeinderats).

Mit Blick auf die heftigen Kämpfe um die Revision der BZO wurde deutlich, dass die Auseinandersetzungen auf ideologischer Ebene ihren Grund weniger in wirtschaftlichen Fragen selbst, sondern in Fragen der Verteilung politischer Macht in Verhandlungen zu Grossprojekten hatten. Verhandlungen wurden von privaten Investoren als Verlust an Einfluss wahrgenommen, der höher bewertet wurde als die möglichen Vorteile für beide Seiten aufgrund von Machtsteigerungen durch Kooperation (empowerment). Der Versuch der lokalen Regierung, lokale Handlungsfähigkeit gegen ihren Zerfall zu behaupten, benötigte eine institutionelle Verknüpfung zwischen Grossprojekten und der Revision der BZO.

Zentrales Problem der lokalen Regierung ohne gestärkte Verhandlungsposition, über industrielle Entwicklungsgebiete mit privaten Investoren zu verhandeln, war die "Gefahr", "dass man dann die städtischen Interessen etwas aus dem Auge verliert und dass man mit diesen Grundeigentümern ins Gespräch kommt und damit auch diese Grundeigentümerinteressen so ernst nimmt, dass man dann gesamtstädtische Interessen dabei vernachlässigen könnte" (ein Vertreter des Gemeinderats). In der Kooperation mit privaten Investoren stellte sich für die lokale Regierung die Durchsetzung "gesamtstädtischer Interessen" als

sehr schwierig heraus. Mögliche Kompromisse im Rahmen des Status-Quo neigten dazu, dem Gewicht einzelunternehmerischer Entwicklungsinteressen zu unterliegen, denn sie traten mit grosser Deutlichkeit hervor. Private Investoren sagen:

"Wir brauchen, damit wir z.B. den Industriestandort halten können, einfach so und so viel Dienstleistungsfläche. Sonst müssen wir wegziehen und so... Dann ist man von der Stadt her vielleicht bereit zu sagen: 'Ja, wir sollen jetzt diesen Grundeigentümern Rechnung tragen, ihre Entwicklungslinie verfolgen'" (ein Vertreter des Gemeinderats).

Zwischen privaten Investoren und lokaler Regierung bzw. privaten Entwicklungsinteressen und gesamtstädtischen Entwicklungszielen gab es Machtasymmetrien. Gegenüber der Verhandlungslogik privater Investoren, die Bedeutung ihrer Interessen mit der Wegzugsdrohung zu unterstreichen, war es für die lokale Regierung das zentrale Anliegen, Kompromisse zu suchen. Auf solche Machtasymmetrien hat die Regimetheorie hingewiesen (Stone 1986). Die Macht privater Akteure setzt sich im informellen Handeln urbaner Regimes über Internalisierungen privater Interessen im Handeln öffentlicher Akteure um. "Also die städtischen Interessen muss die Stadt sehr wohl auch bei diesen Verhandlungen mit diesen Grundeigentümern im Kopf behalten" (ein Vertreter des Gemeinderats). Im Verhältnis zu internalisierten privaten Interessen hatten "gesamtstädtische Interessen" der öffentlichen Akteure nur eine relativ passive Korrekturfunktion. Im Streit um Nutzungsanteile in den Industriezonen hatte z.B. das politische Argument der "Eigenversorgung der Stadt" zur Begründung der Ansiedlung von kleinem Gewerbe nur geringen Stellenwert. Besondere Schwierigkeit der Formulierung dieses öffentlichen Interesses war, „Eigenversorgung“ ökonomisch präzise zu definieren, während private Investoren relativ deutlich ihre unternehmerischen Interessen angeben konnten.

Das Konzept der Stadterneuerung stiess auf scharfe Opposition. Die Gegner dieses Konzepts waren in vielen Fällen Gegner von Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Akteuren. Die Befürchtung, durch Verhandlungen die eingespielte Wachstumspolitik zu gefährden, liess die sachliche Diskussion um Stadterneuerung in den Hintergrund treten. Ausdruck davon waren ideologische Kämpfe. Die Strategie der Ideologisierung verfolgte politische Zwecke der Machterhaltung von politischen Positionen, um Ungewissheiten des Wandels zu kontrollieren. Die Politik musste sich im Laufe der achtziger Jahre den Vorwurf gefallen lassen, ihre Funktion, lokale Regierungsfähigkeit herzustellen, nicht zu erfüllen und sich statt dessen in ideologischen Nebenschauplätzen zu verlieren.

Diese Ideologisierung in der Stadtentwicklungspolitik hatte ihre Wurzeln auch darin, dass der Übergang von den siebziger zu den achtziger Jahren politisch durch die Krise der Wachstumskoalition (Arbeitgeber und Gewerkschaft-

ten) auf nationaler Ebene gekennzeichnet war. Diese Krise wurde schon in den siebziger Jahren auf kommunaler Ebene, "ganz prononciert in der Stadt Zürich" (ein Vertreter der Behörden), ausgetragen. Nach einer Phase der Unübersichtlichkeit der politischen Konfliktlage haben sich die beiden Lager neu organisiert: Die Linke relativierte ihr sozialdemokratisches Wohlstandsziel und versuchte die basisdemokratische Kritik von links zu integrieren. Das bürgerliche Lager begann sein liberales Verständnis des lokalen Regierens zu überdenken. Liberale Elemente dieses Verständnisses wie z.B. antistaatliche Reflexe (Gerheuser/Perret-Gentil 1993:149-163) begannen das Funktionieren pluralistischer Politik infrage zu stellen und wurden Ende der achtziger Jahre teilweise zurückgenommen.

Gleichwohl zeichneten sich, abseits vom ideologischen und parteipolitischen Streit und relativ unsichtbar für die Öffentlichkeit, Lernprozesse ab, die darauf angelegt waren, zwischen lokaler Regierung und Wirtschaftsvertretern ein kooperativeres Verhältnis herzustellen. Institutionelle Ausgangslage für die stärkere Beteiligung und Einflussnahme der lokalen Regierung an den stadtentwicklungspolitischen Entscheidungen privater Investoren wurde das Instrument der Sonderbaubewilligungen, vor allem der Gestaltungsplan. Er wurde in verschiedenen Grossprojekten gegen Ende der achtziger Jahre angewendet. In Verhandlungen kamen vermehrt soziale und ökologische Anliegen der Stadterneuerung zur Sprache. In informellen Kerngruppen kam ein Bargaining zur Anwendung, das gerade typisch für pluralistische Politikmuster ist. Schwächer als in anderen Städten bildeten sich Protoformen einer nicht gewählten Regierung, Formen des "non-elected local government" (Stoker 1988:52-80).

Zentrales Merkmal solcher Verhandlungen war, dass die Öffentlichkeit kaum über die konkreten Sachverhalte und die beteiligten Interessen informiert war. Politische Mobilisierung der Bevölkerung zugunsten einer projektorientierten Kooperation wurde durch die Vertreter der lokalen Regierung nicht betrieben. Die neuen Regierungsformen wurden in Abgeschiedenheit von der Öffentlichkeit eingeübt. Die Stille der Verhandlungen liess vermuten, dass der programmatische Rahmen, den Stadterneuerung zugunsten eines Regimewandels abgesteckt hatte und in der politischen Arena der Revision der BZO ideologisch überhöht Ausdruck fand, in den Verhandlungen selbst zur relativen Zufriedenheit der Beteiligten pragmatisch kleingearbeitet werden konnte. Im Ganzen erfuhr das pluralistische Wachstumsregime in den achtziger Jahren im Versuch des Regimewandels zum einen eine Steigerung seines ideologischen Potentials, so in den politischen Arenen der BZO und des HB-Südwest. Zum anderen wurden Formen der pragmatischen Kleinarbeit dieses Regimewandels in neuen Regierungsformen erkennbar, in welchen über Verhandlungen versucht wurde, Themen der Stadterneuerung in die bisherige Wachstumspolitik einzubauen.

4.6 Wien: Das Scheitern hegemonialer lokaler Handlungsfähigkeit und Grossprojekte

In Wien war Stadtentwicklungspolitik seit den siebziger Jahren im Kontrast zu Zürich vom Versuch geprägt, hegemoniale lokale Handlungsfähigkeit gegen ihr demokratisches Scheitern zu retten. Die in den siebziger Jahren verstärkt einsetzende Stadtentwicklung durch Grossprojekte der wirtschaftlichen Entwicklung, getragen vom Stadtrat für Finanzen und Wirtschaftspolitik, war von der engen Kooperation zwischen politischen und ökonomischen Eliten geprägt. Die Machtkonzentration in der Folge relativ enger Kooperation erleichterte die Durchführung von Grossprojekten.

"Entscheidungsstrukturen sind Machtstrukturen. Nachdem es nicht allzu viele Mächtige gibt, besteht mit Sicherheit die Tendenz, bei Entscheidungen eher Grossprojekte zu favorisieren" (ein Vertreter der Behörden der Stadterneuerung).

In den achtziger Jahren schärften sich die Konflikte um Grossprojekte zu. Durch den zunehmenden Mangel an öffentlicher Kontrolle über Grossprojekte, die teilweise in Planungskrisen mündeten („AKH-Skandal“), wurden die politischen Legitimationsgrundlagen korporatistischer Politik unterlaufen. In den achtziger Jahren versuchte das Amt für Stadtentwicklung und Stadtplanung seine institutionelle Zuständigkeit für stadtentwicklungspolitische Fragen gegenüber dem Stadtrat für Wirtschaft und Finanzen zurückzugewinnen. Neu war auch die Erfahrung, dass Exponenten derselben Partei in Konflikt gerieten.

"Mein Interesse ist ja nicht, einfach an den Dingen die Entwicklung zu blockieren. Es hat sich durch diese Entwicklung der vergangenen Jahre dann so herausgestellt: Die Finanz hat was vorgeschlagen und die Planung hat es blockiert oder legitimiert. Und mir geht es eigentlich darum, dass die Planung, die ja die verschiedensten Aspekte zu sehen hat, vom Finanziellen über das Ökologische, über das Soziale etc., dass eben die Planung hier stärker die Initiative ergreift" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Die stärkere Betonung ökologischer und sozialer Kriterien knüpfte auch in Wien an die Planungsphilosophie der Stadterneuerung an, um korporatistische Stadtentwicklungspolitik zu korrigieren und von neuem zu legitimieren.

"Aber natürlich die, unsere stadteigenen Planer und die Planer auch jetzt gerade die jüngeren aus der sozialistischen Partei - und da trifft man sich zum Teil mit Leuten aus der grossen Oppositionspartei (der ÖVP) -, die haben eine stärkere Betonung der kleinen Projekte, sicherlich auch mit einem gewissen Recht" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Grundlage der Opposition gegen Grossprojekte wurde der 1984 veröffentlichte Stadtentwicklungsplan.

Die Expo wurde prioritär als Beitrag des wirtschaftlichen Wachstums der Stadt projektiert. Diesem Ziel, über das Grossprojekt Wachstumspolicies zu formulieren und umzusetzen, wurden die an das Projekt angehängten Stadterneuerungsmassnahmen untergeordnet oder als Wirtschaftsfaktor konzipiert. Die Vorstellung von Stadterneuerung durch Grossprojekte entsprach nicht jener der professionellen Planer der Stadterneuerung und wurde am Beispiel des Nordbahnhofs abgelehnt.

"Es war mir ein Alptraum, mir vorzustellen, dass wir einerseits auf einem Gelände (dem Nordbahnhof) jetzt ... eine Entwicklung haben, also dann alle Autos unter der Erde und oben nur schöne junge Menschen, und das ist alles wunderbar, und einen Steinwurf weit davon haben wir die schlimmsten Assanierungsgebiete, sprich 2. und 20. Bezirk" (ein Behördenvertreter der Stadterneuerung).

Die "gegenseitigen Hilfestellung" von Stadterneuerungsmassnahmen und Grossprojekten des Wirtschaftswachstums war von der Handelskammer, einer zentralen Vertreterin der korporatistischen Wachstumspolitik, mitgetragen. Die Handelskammer legitimierte Grossprojekte oft auch, wenn sie Umverteilungswirkungen innerhalb der bestehenden gewerblichen Bestandstruktur zur Folge hatten. Die in den achtziger Jahren geplanten Einkaufszentren an der Peripherie der Stadt wurden demgegenüber auf Druck des Gewerbes abgelehnt, weil die erwartbaren Entwicklungsimpulse des wirtschaftlichen Wachstums ungleich verteilt waren.

Grenzen erfuhr das korporatistische Regime in zunehmenden Schwierigkeiten, stadtentwicklungspolitische Anliegen in den Bezirken umzusetzen. Die politischen und ökonomischen Eliten tendierten zwar dazu, sich von der politischen Mobilisierung der Bevölkerung zu befreien. Grossprojekte konnten bisher in erster Linie über enge Elitenkontakte ausgeführt werden. Gleichwohl gerieten grössere Vorhaben seit den siebziger Jahren im Rahmen der NIMBY-Betroffenheiten (Not in my Backyard) und der Wählbarkeit von Stadtpolitikern auf Bezirksebene unter grossen Legitimationsdruck. Das zeigte sich deutlich an den Schwierigkeiten des 1984 erlassenen Stadtentwicklungsplans. Er hatte zwar eine grossflächig angelegte programmatische Funktion von Grundsatzserklärungen und diente als Instrument der Information der Bürger und der Herstellung von Planungstransparenz. Die geplanten Interventionen und Projekte stiessen aber auf lokalen Widerstand von Bürgergruppen in den Bezirken. Wählerücksichten in den Bezirken verstärkten diesen Widerstand gegen konkrete Planungsmassnahmen.

"Jeder Politiker ist fürs (im Stadtentwicklungsplan vorgesehene) Park & Ride System in Wien. Aber in dem Moment, wo es vor seiner Haustür stattfindet, ist er dagegen. Und da sind Politiker wie Bürger nicht anders. Und das ist das Problem. Man nimmt sich auf einer grossen Stadtentwicklungsplanebene etwas vor, von dem man nicht bereit ist, es im Detail zu exekutieren" (ein Vertreter der Planungsbehörden).

Die Stadtentwicklungskommission war zwar das speziell eingerichtete Gremium für den Streit zwischen den Parteien ("Die Opposition hat endlich eine Wunde, wo sie immer mit dem Finger bohren kann.", ein Vertreter der Planungsbehörden) und für Entscheidungen konkreter Massnahmen. Es konnte aber das Verhalten der Eliten auf Bezirksebene nicht ändern. Die Kommission tendierte zur Inszenierung eines politischen Konsenses, der in der Praxis auf Bezirksebene nicht umsetzbar war. Als entscheidender Faktor dieser Entwicklung kam hinzu, dass diese Demokratisierung der Stadtentwicklungsplanung zentrales Anliegen des zuständigen Amtes wurde, um ihr Gewicht in der lokalen Regierung gegen das Amt für Wirtschaft und Finanzen zu stärken. Die Stadtentwicklung durch Grossprojekte zwischen wenigen eingespielten Akteuren sollte Stadtplanung nicht mehr übergehen können. Neu eingeführt wurde deshalb die Bezirksentwicklungsplanung. Mit Ausstellungen und Postwurfsendungen wurde die Bevölkerung auf der Ebene des Bezirks informiert und mobilisiert. Bezirksentwicklungsplanung hatte den Zweck zu vermeiden, "dass die Stadtplanung eben nicht in den Verruf kommt sozusagen: Jetzt kümmert sie sich nur mehr um Grossprojekte und vergisst auf die anderen bevölkerungsbezogenen Dinge" (ein Vertreter der lokalen Regierung). Mit der Bezirksentwicklungsplanung wurde versucht, die grossen Projekte der achtziger Jahre (U-Bahnbau, Gürtelplanung, Zentralbahnhof, Expo) mit den Anliegen der Bevölkerung zu verknüpfen.

"Also, dieser Prozess des Herangehens an den Bürger ist schon ganz ein zentraler Prozess, um eben nicht hier zu einseitig auf eine technokratische elitäre Planung von Grossprojekten zu verfallen" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Auf der operativen Ebene der Flächenwidmungs- und Bebauungspläne dienten die dazu eingerichteten Büros und Ausstellungen auf Bezirksebene allerdings in erster Linie allein der Information der Bevölkerung.

Im Ganzen dokumentierte der Stadtentwicklungsplan eine Inkohärenz des hegemonialen Konzepts lokaler Handlungsfähigkeit durch korporatistische Politik. Entscheidungen tendierten zur symbolischen Politik. "Oft scheint es so, als wäre es Absicht, Beschlüsse zu fassen, die voneinander sehr stark abweichen oder miteinander unvereinbar sind" (ein Vertreter der Planungsbehörden). Die Praxis auf Bezirksebene, auf der sich viele Bürgergruppierungen artikulierten,

pluralisierte den politischen Prozess und war nicht oder kaum mehr mit dem korporatistischen Muster der Elitenkooperation auf Stadtebene zu vermitteln. Die Vermittlung verlagerte sich auf den Vollzug der Beamten. Sie fühlten sich davon aber weitgehend überfordert. "Ich bin das Gleitmittel. Ich dilettiere in Politik" (ein Vertreter der Planvollzugsbehörden). Nicht die Verwaltung als gesamthafte Institution, sondern einzelne Figuren des administrativen Personals tendierten schliesslich dazu, diese Vermittlung durch Öffentlichkeitsherstellung zu bewältigen, manchmal zugunsten der Bezirke, obwohl in dieser Perspektive keine höhere Regierungsfähigkeit in Aussicht gestellt war.

Für Teile der Verwaltung war deshalb die Expo ein willkommener Anlass, für längerfristig geplanten Infrastrukturinvestitionen des Verkehrs die finanzielle Unterstützung des Bundes zu erhalten und damit kurzfristig umzusetzen. Es entstand eine Interessengemeinschaft zwischen Stadtentwicklungsplanern und Wirtschaftsplanern, um die im Stadtentwicklungsplan vorgesehenen Massnahmen entlang von Wachstumszielen wie von Zielen der Stadterneuerung gegen den Widerstand in den Bezirken politisch umzusetzen.

"Nun ist es aber so, dass wir bestimmte Strassen und Verkehrsverbindungen, um nur ein Beispiel zu nennen, brauchen, quer durch mehrere Bezirke. Wir holen es mit der Behauptung: 'Das ist notwendig, das ist nicht nur eine Behauptung, sondern auch ein Sachverhalt. Das ist notwendig für die Weltausstellung'" (ein Vertreter der Planungsbehörden).

Für Stadterneuerungsziele blieb die Expo eine widersprüchliche Strategie. Die an der Stadterneuerung arbeitenden Teile der Verwaltung benutzten zwar die Expo als Anlass, ihre eigenen Projekte zu realisieren. Umgekehrt wurde von den Projektierern der Expo Stadterneuerung als Mobilisierungsstrategie benutzt, um für das Grossprojekt in der Bevölkerung zu werben.

"Es erscheint wichtig oder günstig, die Akzeptanz der Bevölkerung für die Weltausstellung zu erhöhen oder zu verbessern oder überhaupt erst einmal herzustellen. Und wie macht man das? Na, indem man diesen Leuten sagt: 'Wir tun was für Euch.' Konkret was? Na, da muss man jetzt halt Massnahmen vorschlagen. Das ist politisch motiviert" (ein Vertreter der Planungsbehörden).

Gegen die Widerstände in den Bezirken gegen planerische Massnahmen entstand in der Verwaltung ein Beamtentyp, der sich zur hierarchischen Verwaltungsroutine quer stellte und Grossprojekte manage.

"Ich komme an Flächen heran, an die ich nie herangekommen wäre. Ich kriege die eine oder andere Sache, die vielleicht erst in 20 Jahren spruchreif gewesen wäre. Man kann da ein bisschen was bewegen" (ein Vertreter der Planungsbehörden).

Die Spannung zwischen Planung und Grossprojekten blieb bestehen. Der Stadtentwicklungsplan konnte nicht verhindern, dass Grossprojekte die Realität bestimmten, an welcher Planung vorbeiging. "Wir haben sicherlich die Situation gehabt, dass der Plan das eine war, und die Verwirklichung der Grossprojekte das andere" (ein Vertreter der lokalen Regierung). In der Verwaltung waren Planung (MA 18) und Projekte (MA 21) durch unterschiedliche Magistratsabteilungen (= MA) vertreten. Es waren "sehr unterschiedliche Leute" in der Planung und in Projekten beteiligt.

"Hier auf der einen Seite ist eine Gruppe von Leuten, die von ... abstrakten, lehrhaften Zielvorstellungen ausgegangen ist. Und auf der anderen Seite haben immer Leute gearbeitet, denen das völlig egal war, die ein Projekt verwirklichen wollten, entweder in der Stadt auf politischer Seite oder extern in Verbindung mit den Wirtschaftskräften und Politikern in der Stadt" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Das Konzept der „fortschreitenden Planung“ sollte beide Linien, die "abstrakten" Theoretiker und die projektorientierten „Realisten“ verklammern und Pläne stärker auf Projekte bzw. Projekte stärker auf Planung hin orientieren. Die Abstimmung war bis in die achtziger Jahre nicht konfliktfrei gelungen und reichte bis zum Unverständnis der jeweils anderen Gruppe.

"Es gibt teilweise Beamte, die hoffen und haben geglaubt, und solche gibts, also solche Narren gibt es bis heute: 'Wir haben da ein Buch und haben beschlossen. Da zitieren wir jetzt wie die Kirche aus der Bibel'" (ein projektorientierter Vertreter der Planungsbehörden gegenüber seinen Kollegen des Stadtentwicklungsplans).

Grossprojekte als „Treibmittel“ der Planung zu instrumentalisieren, wurde von einem grossen Teil der Stadterneuerer nicht akzeptiert. "Wozu sollen wir uns das antun?" (ein Vertreter der Behörde der Stadterneuerung). Konsens bestand darüber, dass die Standards des Stadterneuerungsprogramms für die Qualität von Grossprojekten gelten sollten. Mit Blick auf die Expo wurde vermutet, dass sich hier wieder eine im Rahmen korporatistischer Einführung des politischen Prozesses betriebene Wachstumspolitik durchsetzte, die in städtebaulicher Perspektive anspruchsarm ausfallen wird. "Das wird also eine normale österreichische Reinkost von grossen Baufirmen und stadtbekannten, um nicht zu sagen verrufenen Architekten, also abwickelt" (ein Vertreter der Planungsbehörde).

Diese Widersprüchlichkeiten der planenden Verwaltung setzte die Beamten vermehrt politischen Entscheidungen aus. Sie wurden im "Parteienverkehr" von den Politikern vorgeschoben, um interessierten Bürgern plausibel zu machen, warum sich die Versprechen des Stadtentwicklungsplans nicht erfüll-

ten. Vermehrt mussten sich Beamten damit helfen, dem Bürger die Diskrepanzen zwischen Plan und Realität als strukturell bedingtes Fehlverhalten der politischen Eliten zu erklären. ("Ich finde es richtig, dass die Politiker die Folgen ihres Tuns zu spüren bekommen", ein Vertreter der Planungsbehörden). Diese Praktiker begannen die ihnen zugeschriebene Funktion, Stadtentwicklungsplanung und Bezirke zu koordinieren, auf eigene Weise wahrzunehmen.

"Meine Technik ist es, Konflikte (auf Bezirksebene) sofort ganz hinauf zu drücken und publik zu machen. Den Siedlern zu sagen, den Bezirken zu sagen: 'Du musst jetzt Farbe bekennen, entweder diese Nutzung (z.B. Grünraum) oder jene Nutzung (z.B. Wohnen).' Und das Ganze sofort ganz hinauf in die politische Ebene. Dann habe ich es einmal von mir weg und bei den Entscheidungsträgern" (ein Vertreter der Planungsbehörden).

Diese Form der Koordination bildete in der Verwaltung neue Aktivitäten aus und wirkte damit strukturbildend. Es entstand ein Planertyp, der nicht mehr zeichnete.

"Ich habe Mitarbeiter, die zeichnen noch. Aber je mehr Sie, je mehr Sie sozusagen in so Entscheidungen eingebunden werden und hineingestossen werden, umso weniger zeichnen Sie, umso mehr schreiben Sie" (ein Vertreter der Planungsbehörde).

Dieses politische Agieren äusserte sich in der Planung der Expo 95. Die lokale Regierung hatte sich entschieden, Aufgaben des Stadtentwicklungsplans zu integrieren und insofern ein Grossprojekt mit hohen städtebaulichen Ansprüchen zu realisieren. Die Expo wurde zur politischen Arena eines Wandels des urbanen Regimes. Die Verwaltung war nicht mehr allein damit zufrieden, in den politischen Konflikten des Vollzugs des Stadtentwicklungsplans als kompensierendes "Gleitmittel" zu wirken, und intervenierte frühzeitig in den korporatistischen Verbund der Wachstumsinteressen. "Einerseits bin ich, wie ich vorhin gesagt habe, Gleitmittel, andererseits streue ich Sand ins Getriebe der grossen Firmen" (ein Vertreter der Planungsbehörden). Die lokale Regierung war bereit, den politischen Prozess der Wachstumspolitik zu öffnen und in den Planungsverfahren Öffentlichkeit zuzulassen. So sollte durch das Verfahren des Leitprogramms den grossen Baufirmen der korporatistisch eingeübte Zugriff auf das Grossprojekt verwehrt werden. Voraussetzung für diese Strategie des Regimewandels war die Bildung eines Kerns von Akteuren aus Regierung und Verwaltung, die in kohärenter Weise den Versuchen der Einflussnahme privater Investoren, sowie den Konflikten zwischen den Bezirken und der Stadt und zwischen der Bevölkerung und der Planung zu begegnen versuchten.

4.7 Neue Organisationsformen

Um die Probleme im Bereich der Kooperation und Konsensherstellung zu bewältigen, hatten sich in vielen Grossstädten spezielle organisatorische Formen der Projektierung und Umsetzung entwickelt. Wie in anderen Politikfeldern, in welchen die Bewältigung neuer Probleme weder allein durch den Staat noch durch den Markt mit Aussicht auf Erfolg erschien, wurden in der Stadtentwicklungspolitik vermehrt Ressourcen in die Kooperation staatlicher und nicht-staatlicher Akteure investiert. Als Projektierungsträger entwickelten sich Sonderorganisationen, die ausserhalb der Hierarchien öffentlicher Planungsverwaltungen angesiedelt waren und gleichwohl mit ihnen wie mit den politischen Strukturen der Konfliktbewältigung verknüpft waren. Meistens wurden Träger-schaften als Körperschaften des privaten Rechts konstituiert (Uhlig 1990). Das Verhältnis der beteiligten Akteure wurde partnerschaftlich geregelt. Die Regimebildung angesichts der Herausforderungen durch Grossprojekte geschah in öffentlich-privaten Partnerschaften. Professionelles Wissen öffentlicher und privater Verwaltungen, rechtliche Kompetenzen lokaler (und überlokaler) Regierungen, legitimatorische Verfahren der demokratischen Beteiligung sowie finanzielle Mittel privater Investoren wurden in diesen Partnerschaften als zentrale Ressourcen der Projektierung kombiniert und aufeinander abgestimmt. Hoffnung war, auf veränderte Problemlagen angesichts hoher politischer und finanzieller Risiken flexibel reagieren zu können. Durch ein professionelles, d.h. effektiveres Management, das man öffentlichen Verwaltungen nicht im vorgesehenen Zeithorizont der Realisierung zutraute, wollte man die Schwerfälligkeiten der Funktionsregeln öffentlicher Planung umgehen. Ein offenes und umfassendes Informationsnetzwerk schien leichter herstellbar. Kooperation in informellen Beziehungen war reibungsloser. Die finanzielle Beteiligung privater Investoren und die Entlastung öffentlicher Budgets steigerten die Attraktivität von Projekten (Selle 1991).

Obwohl ein Gleichgewicht der beteiligten Ressourcen und Akteure eine zentrale Bedingung dieser Projektorganisationen darstellte und zum bezeichnenden Namen der *Partnerschaft* geführt hatte, zeigten sich in den meisten Städten dominante Orientierungen der Kooperation ab, die gewisse Ressourcen begünstigten und dem partnerschaftlichen Gleichgewicht eine bestimmte Richtung gaben. Diese Ressourcen waren ein "professionelles Management" (Flexibilität, Geschwindigkeit, Machbarkeit) und finanzielle Mittel, die einer Stadt im Rahmen der Metropolenkonkurrenz zugeführt werden sollten und damit die wirtschaftlichen Entwicklungsziele in den Vordergrund rückten.

4.7.1 Professionelles Management

Die Orientierung an der Machbarkeit von Stadtentwicklung in Form von Projekten konzentrierte das Management bei wenigen Personen. Damit wurden zwei Dimensionen städtischer Politik verstärkt: die Bedeutung von Personen

und ihrer informellen Beziehungen sowie die Verkürzung der politischen Zeithorizonte auf Termine der Projektrealisierung. Es waren *Einzelpersonen*, die die Standards moderner Politik, die Routinehaftigkeit und Abstraktheit von Verfahren, im Verlauf von Jahrzehnten als Errungenschaften und im Zuge von Reformen herausgebildet, in den Hintergrund gerückt, teilweise instrumentell benutzt oder gar ausgehöhlt und in inszenierter Form ritualisiert abgewickelt haben. Wohl waren Einzelpersonen in städtischer Politik aufgrund der räumlichen Dichte ihrer Aktionsbereiche immer von zentraler Bedeutung (Schabert 1989). Seit den grossen Industriebaronen des 19. Jhs. und den herausragenden Bürgermeistern, die sich als Städtebauer hervorgetan hatten, haben sich aber vermehrt unpersönliche politisch-administrative Strukturen herausgebildet. Diese wurden durch die Grossprojekte der achtziger Jahre in ihrer Effektivität eingeschränkt. Mit den neuen Grossprojekten wurde in diesem Sinne eine Epoche eingeleitet, die man im Verhältnis zur abstrakten Institutionenbildung während des Nachkriegswachstums mit ihren grossen staatlichen Apparaten der Reformpolitik als "Postreformpolitik" bezeichnen kann (Stone/Whelan/Murin 1986: 134-176). In ihr spielten Personen und Verhandlungen die herausragende Rolle. Mit der Bedeutung von Personen in der modernen Form des Projektmanagers konnten Städte auf Ressourcen zurückgreifen, die immer wieder hervorgebracht haben. Diese in Partnerschaften auftretenden Manager gerieten mithin in ein angespanntes Verhältnis zu den Standards und Routinen etablierter politisch-administrativer Verfahren und Organisationen.

Im Kontrast zum pluralistischen Politikmuster in Zürich wurde die Bildung eines Projektmanagements im Korporatismus von Wien in der Verwaltung von einer "Crew" mit der Funktion begleitet, die betreffenden Aktivitäten zu koordinieren. Die Beamten wurden dafür aus der normalen Linienhierarchie der Verwaltung herausgelöst und direkt dem für Koordination zuständigen Chef, dem Baudirektor, unterstellt. Damit war die Koordination mit der lokalen Regierung gewährleistet. Zentrales Merkmal war, dass dafür die "besten" Beamten ausgewählt wurden. Nicht parteipolitische Zugehörigkeiten, sondern die Fähigkeit, sich aus hierarchischer Problembearbeitung herauszulösen, individuell und innovativ zu arbeiten und in einem Team zu kooperieren, waren zentral. Wichtig für diese "Crew" war ihre innere informelle Kohärenz, um sich gegen zahlreiche inneradministrative und auch externe Beeinflussungsversuche abgrenzen zu können. Diese Crew war im Grunde ein kooperierender Kern innerhalb der Verwaltung, der der Koalitionsbildung politischer und ökonomischer Eliten zuarbeitete. "Wer da drin ist, ist mir egal. Es dürfen nur die besten Beamten drinnen sein, die dann eng - so stelle ich es mir vor - für die harte Crew abgestellt ist nur für die Weltausstellung" (ein Vertreter der Planungsbehörden). Das Grossprojekt war in dieser Hinsicht der Rahmen für die Rekrutierung von administrativen Personal, das besonderen Aufgaben gerecht werden konnte.

An die Erscheinung der personalen Ausdifferenzierung von öffentlichen und privaten Projektmanagern knüpfte die zweite genannte Dimension der *Verkürzung politischer Zeithorizonte*. Regimebildung im Rahmen von Grossprojekten beruhte zwar auf Koalitionen, die über den Zeithorizont eines einzelnen Projekts hinauswiesen und in dieser Hinsicht Projekte für mittelfristige strategische Pläne der Machtsteigerung einzelner Akteure instrumentalisieren wollten. Es gibt Beispiele dafür, dass Projekte den Zeithorizont ihrer Realisierung übermässig aufgrund solcher strategischer Instrumentalisierungsversuche verlängerten und schliesslich scheiterten. Zeit wurde zur strategisch eingesetzten Ressource im Wettlauf um die Zukunft, die Grossprojekte versprochen. In den Abstimmungen der Akteure nahm die Einengung der Zeithorizonte im Rahmen der interurbanen Konkurrenz um grosse Projekte einen zentralen Stellenwert ein. Am ausgeprägtesten trat das Projektierungstempo, im überhöhten Sinn das Fortschrittsstempo führender Koalitionen, mit oppositionellen urbanen Bewegungen in Konflikt. In den Versuchen, gegnerische Koalitionen zu bilden, wurde die Ressource Zeit durch die Ausschöpfung demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten stark beansprucht. Im Konflikt divergierender Zeithorizonte versuchten lokale Regierungen zu vermitteln. Konfligierende Zeithorizonte waren durch die Ausdifferenzierung von Abteilungen mit verschiedenen Funktionen in der Stadtentwicklungsplanung selbst angelegt und traten, institutionell unterstützt, im Verhältnis von Projekt und Plan in der politischen Arena auf. Thematisch traten Konflikte um Zeithorizonte bei längerfristigen Planungshorizonten und ihren reformpolitischen Richtungen auf, die bis in die siebziger Jahre entwickelt wurden, ausgeprägt hinsichtlich des Wohnungsbaus, der Gestalt und des Zwecks öffentlicher Orte (locales) und Räume und ökologischer Anliegen. Das durch das Management von Projekten eingeschlagene Tempo verschärfte die Konflikte um reformpolitische Inhalte. Der einsetzende Diskurs um "Urbanität" litt immer unter Zeitnot.

4.7.2 Die Dominanz wirtschaftlicher Entwicklungsziele

Die *Grossprojekte* der achtziger Jahre verfolgten in erster Linie das Ziel, die ökonomische Entwicklung von Städten zu stimulieren und zu beschleunigen. Das Primat der wirtschaftlichen Herausforderung liess sich freilich nicht ohne Konflikte in der Praxis umsetzen. Wenn der primäre ökonomische Zweck von Grossprojekten die politischen Risiken der städtischen Gesellschaft vernachlässigte, kam die zunehmende Bedeutung der Städte für das Wachstum nationaler Volkswirtschaften an Grenzen der Legitimation. Koalitionsbildung, die sich auf die Organisation eines Angebots selektiver, materieller Anreize zur effektiven Mehrheitsbildung beschränkte, konnte scheitern. Selektive Anreize und die Beschränkung der politischen Mobilisierung auf engere Elitenkooperation griffen Hand in Hand, liefen aber Gefahr, eine breite demokratische Unterstützung zu entbehren.

Der Mangel an demokratischer Beteiligung drückte sich in Bewegungen der politischen Unzufriedenheit der Bewohner aus. Es gab zahlreiche Beispiele urbaner Protestbewegungen, die durch die Planung von Grossprojekten, als deren Gegenkräfte, entstanden, und lebensweltliche Traditionen von Bewohnern und Quartieren in den Vordergrund stellten. Die Erfahrung der USA lehrte, dass Grossprojekte städtische Probleme wie Armut, Wohnungsnot und Umweltverschmutzung in den Entscheidungen nicht berücksichtigen, weil für die Lösung dieser Probleme die öffentlichen Mittel fehlten (Feagin 1983). Gelegentlich gelang es gegnerischen Koalitionen, Investoren und Regierungen zu Konzessionen und Planänderungen zu bewegen und Teile der sozialen Kosten, wie etwa die Verdrängung preisgünstiger Wohnungen, die Verdrängung und Entmischung von Bewohnern und Nutzungen, Verkehrsverdichtung, Umweltbelastung u.a.m. zu tragen.

Den Risiken der Mobilisierung politischer Konfliktlagen versuchten Wachstumskoalitionen mit der Orientierung zu begegnen, die Konkurrenz der eigenen Stadt mit anderen Städten um Wachstumsanteile in den Vordergrund zu stellen und die Bedeutung der eigenen Stadt "zum Wohle aller" und als „Gesamtinteresse der Stadt“ hochzustilisieren. Damit sollten nicht nur Investoren angelockt und öffentliche Gelder höherer föderaler Ebenen für die Ausstattung mit Infrastrukturen organisiert werden. Anliegen war auch, den Mangel eines breiten politischen Konsens über die "Zukunft der Stadt" zu kompensieren. Allfälligen Verlierern der von Grossprojekten initiierten Entwicklung, bestimmten Gruppen und deren Interessen, die als Bewohner in den Innenstadtkartieren, den Standorten von Projekten, um ihre Verdrängung fürchteten, aber auch ökologisch an der "Nachhaltigkeit" der Stadt interessierten Gruppen fiel es in diesem Rahmen nicht leicht, Berücksichtigung zu finden. Wachstumskoalitionen in konkurrierenden Grossstädten grenzten bestimmte soziale, kulturelle und ökologische Interessen opponierender Gruppen aus. Der Streit um "Urbanität" hatte hier seinen Ursprung und äusserte sich in alternativen Konzeptionen des städtischen Lebenszusammenhangs.

Die Metropolenkonkurrenz ist kein neues Phänomen. Schon frühere Stadtentwicklungsphasen, jene der äusseren Erweiterung im städtischen Nachkriegswachstum, das bis in die siebziger Jahre zur Agglomerationsbildung führte, und jene der inneren Sanierung ganzer Quartiere auf dem Weg zur nachindustriellen Stadtökonomie standen im Zeichen der Städtekonkurrenz. Neu an der Metropolenkonkurrenz der achtziger Jahre war die zunehmende Polarisierung der Interessen der neuen Akteure der Wirtschaft, den im *globalen* Rahmen investierenden Grossunternehmungen als den zentralen Trägern aktueller Wachstumskoalitionen, und den *lokal* sich orientierenden aktiven Bevölkerungsgruppen. Die Konflikte um Grossprojekte äusserten sich in Form vielfältiger und widersprüchlicher praktischer Raumkonzeptionen und urbaner Stadtentwürfe.

Fünftes Kapitel: Urbane Regimes in Zürich und Wien im Vergleich

5.1 Lokale Selbstverwaltung in Österreich und Schweiz

Dieses Kapitel soll in die beiden nationalen Systeme der lokalen Selbstverwaltung einführen. Im Vordergrund stehen strukturelle Faktoren urbaner Politik. Die beiden Systeme können in idealtypische Modelle eingeordnet werden.

Lokale Handlungsfähigkeit in Städten ist Ausdruck nationaler föderaler Staatsstrukturen. Diese sind das historische Ergebnis der institutionellen Bewältigung von Konflikten zwischen gesellschaftlichen Kräften im Rahmen der Staatsbildung von Nationen. Als solche verkörpern sie nationale Traditionen. Auf welcher Regierungsebene welche Kompetenzen und Ressourcen zur Erfüllung welcher Aufgaben angesiedelt sind, folgt nicht allein bürokratischen Effizienz- und Effektivitätskriterien, sondern gibt auch Aufschluss über historisch gewachsene politische Kräfteverhältnisse im nationalen Rahmen. Die Berücksichtigung sozialer und politischer Interessen ist abhängig vom föderalistischen Staatsaufbau. Zentrale Unterscheidungsdimensionen für den Vergleich der Stellung von Gemeinden und Städten in der Staatsorganisation sind: das Ausmass von *Zentralisierung und Dezentralisierung* politischer Prozesse der Politikformulierung und Umsetzung; das Ausmass von *Fragmentierung* im Verhältnis zu institutioneller territorialer *Integration*; das Verhältnis *lokaler Eliten* zu zentralstaatlichen Eliten; und schliesslich der historische Stellenwert lokaler Bürgergemeinschaften und der institutionelle Schutz urbaner Räume.

5.1.1 Zentralstaatliche Reformbemühungen der Gemeindeverfassung in Österreich

Seit der Gemeindeverfassungsmodelle 1962 ist in Österreich das Bestreben, Fragmentierung zu verringern, ein auffälliges Merkmal. So hat sich die Zahl der Gemeinden von 3998 (1960) auf 2665 (1970) und bis 1987 nochmals auf 2304 verringert (Bauer 1991). Durch Gemeindezusammenlegungen zu Grossgemeinden sollte deren wirtschaftliche und administrative Leistungskraft gesteigert werden. Die Gemeinden sind auf 9 Länder verteilt. Für interkommunale Zusammenarbeit gibt es eine gesetzlich vorgeschriebene Form der Gemeindeverbände für einzelne Aufgaben (Neuhofer 1991). Gemeinden mit über 20'000 Einwohnern haben zudem das Recht, sich ein eigenes Statut, das Stadtrecht, zu verleihen und übernehmen damit auch Aufgaben der staatlichen Bezirksverwaltung. In wenigen Fällen führte die Territorialreform dazu, Kernstädte mit ihrem Umland administrativ zu vereinigen (Bauer 1991). Das relativ wenig fragmentierte System des Staatsaufbaus steht im Kontext der grossen Bedeutung der Gemeinden zur Aufgabenerfüllung des Wohlfahrtsstaates, förderte aber entsprechende Probleme zunehmender Bürokratisierung und des Verlusts an Bürgernähe. Obwohl Österreich als Bundesstaat organisiert ist, übt der Zentralstaat, Bund und Länder, starke Kontrollfunktionen zum Ausmass und Umfang des lokalen Wirkungsbereiches aus (B - VG, Art. 118(4)). So wird neben Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auch die *Zweckmässigkeit* der Aufgabenerfüllung durch die Länder kontrolliert (B - VG, Art 119a(2)). Die Gemeinden

sind zudem verpflichtet, am Vollzug von Aufgaben von Bund und Land im Auftrag und nach Weisung mitzuwirken. Gegen eine zu starke zentralstaatliche Einbindung der Gemeinden vertritt der österreichische Gemeindeverband und der österreichische Städteverband vermehrt die Interessen der Gemeinden und Städte gegen Bund und Länder im Bereich des lokalen Selbstverwaltungsrechts (Neuhof 1991). Diese Interessenvertretung wurde im neokorporatistischen System auf bundesstaatlicher Ebene 1988 zudem gesetzlich geregelt. Damit werden lokale und regionale Eliten im Bereich der Interessenvertretung in die zentralstaatlichen Strukturen und nationale Eliten integriert. Lokale politische Gemeinschaften und deren Lebensräume werden dadurch vor dem Druck privater Interessen stark geschützt.

Gegen zentralistische Tendenzen der wohlfahrtsstaatlichen Einbindung der Gemeinden als Leistungsgemeinden mit den Folgen der Bürokratisierung auf lokaler Ebene wurden seit 1962 bzw. 1965 (Umsetzung der Gemeindeverfassungsnovelle in den Ländern) vermehrt Reformen zugunsten des demokratischen Gehalts der lokalen Selbstverwaltung durch die Länder umgesetzt. Stärkere Bürgerbeteiligung und vermehrte Mitsprache und Kontrolle durch Minderheiten in der Gemeindevertretung standen im Vordergrund. Damit drückt sich die Grundidee der lokalen Selbstverwaltung in Österreich aus, nämlich die Gemeinde als "gewachsene örtliche Gemeinschaft zur Bewältigung der örtlichen Probleme" (Neuhof 1991: 776). Die Gemeinde wird im Subsidiaritätsgrundsatz (B - VG, Art 118, (2)) als "örtliche Gemeinschaft" verstanden und ist damit tragende Grundlage der nicht durch die Interessen des Staates kontrollierten politischen Konfliktbewältigung innerhalb lokaler Bürgergemeinschaften.

Die Gemeinde ist im Durchschnitt mit 3100 Einwohnern grösser als in der Schweiz und in Frankreich, kleiner als in den meisten anderen europäischen Nationen. 20 Gemeinden haben zwischen 20'000 und 200'000 Einwohner und können sich ein Stadtrecht verleihen. Nur 2 Städte haben mehr Einwohner, Graz (1991: 243'000) und Wien (1991: 1530'000). Für die Gemeindeorganisation unterscheidet die Verfassung nicht zwischen kleinen und grossen, armen und reichen, ländlichen und urbanisierten Gemeinden. Vielmehr gilt mit Blick auf formale Macht und Status der Grundsatz der Einheitsgemeinde. Wien gilt als Ausnahme, weil es zugleich Gemeinde und Bundesland ist. Städte müssen zusätzliche staatlich delegierte Aufgaben übernehmen. Stadtrechte entziehen sich aber teilweise der Aufsicht von Bund und Ländern.

Das eher zentralisierte föderalistische System hat neben Gemeinden, Ländern und Bund keine weiteren Ebenen des Staatsaufbaus. Die relativ grosse Stabilität der lokalen Selbstverwaltung angesichts des sozialen und ökonomischen Wandels seit den sechziger Jahren kann zum einen auf bürokratische Flexibilität der Gemeinden und Länder (Bauer 1991:399), zum anderen darauf zurückgeführt werden, dass der österreichische Föderalismus historischer Ausdruck des Klassen- bzw. Parteienkonflikts zwischen ÖVP und SPÖ ist (Ohlinger 1981: 257). Die Modernisierungspläne der Sozialdemokratie bleiben auf

den Raum Wien und auf die führende Position in der bundesstaatlichen Regierung konzentriert. Die sozial-demokratische Position lässt sich formelhaft als "Einheitsstaat auf der Basis lokaler Selbstverwaltung" zusammenfassen. Bürgerliche Parteien, in den Ländern überwiegend in der Mehrheit, wollten dagegen immer den *Bundesstaat*. "So wie die Republik überhaupt ist auch der Bundesstaat ein Produkt der politischen Parteien und eine Funktion des österreichischen Parteiensystems" (ebenda: 258). Der Bundesstaat wird bis heute von dieser Abhängigkeit vom Parteiensystem geprägt. Das zeigt sich im Verhalten der Mitglieder des Bundesrates, der Ländervertretung auf nationaler Ebene. Nach Proporz der politischen Parteien auf Länderebene zusammengesetzt, reproduziert der Bundesrat die politischen Entscheidungen des Nationalrates und stellt damit keine selbständige Vertretung der Länder, sondern ein zweites Repräsentationsorgan der politischen Parteien dar. Diesem Umstand erst verdankt sich die starke Stellung der Länder (Pernthaler 1992). Subnationale Eliten sind nur durch den Gemeinde- und Städteverband, sondern auch über die Abhängigkeit des bundesstaatlichen Aufbaus vom Parteiensystem in den Zentralstaat integriert (Öhlinger 1981). Trotz dem Entstehen regionalistischer Bewegungen, die als Reaktion gegen das stark zentralisierte System entstanden sind (Kreisky 1981:276), ist keine Reform des Föderalismus im Sinne einer Dezentralisierung erkennbar (Herzog 1981).

5.1.2 Dezentrale Fragmentierung der Gemeinden in der Schweiz

Die Schweiz besitzt ein stark fragmentiertes System des lokalen Regierens. Im Unterschied zur österreichischen Staatsbildung von oben, weist der Föderalismus der Schweiz eine ausgesprochen dezentrale Struktur auf (Lehner 1985). Zum einen förderte die 1798 in der Folge der französischen Revolution importierte einheitliche nationale lokale Selbstverwaltung im Rahmen der Verfassung der helvetischen Republik auf der Grundlage des allgemeinen gleichen Wahlrechts die politische Idee des Pluralismus. Zum anderen entwickelte sich diese lokale Selbstverwaltung im Verlauf des 19. Jahrhunderts auf der Grundlage der kantonalen Verfassungen. Im Kontrast zu Österreich gibt es heute in der Schweiz kein einheitliches kommunales System. Kommunale Selbstverwaltung ist nicht in der Bundesverfassung garantiert. Gleichwohl ergibt sich in der Verallgemeinerung der Idee lokaler Selbstverwaltung ergibt sich gleichwohl kaum ein Unterschied zu anderen europäischen Ländern. Als allgemein akzeptierte Ansicht meint heute Gemeinde "ein öffentliches Kollektiv mit territorialem Charakter, das auf lokaler Ebene dezentralisierte öffentliche Macht ausübt und unter Kontrolle höherer gesellschaftlicher Kollektive steht" (Dahinden 1979: 42). Dezentralisierung politischer Selbstverwaltung und administrativer Problembearbeitung ist ausschliesslich über die kantonalen Gesetzgebungen geregelt. Lokales Regieren entwickelte sich in den Gliedstaaten entlang lokaler Bedürfnisse und Problemlagen, wird aber gesetzlich vermehrt durch nationales Recht organisiert, das kantonale Partikularismen allmählich überwindet, und

führt so im Rahmen nationaler Gerichtsentscheide des Bundesgerichts zu einer Vereinheitlichung, nicht zugunsten der Gliedstaaten, sondern der Gemeinden.

Die Fragmentierung des heutigen Systems besteht seit dem 19. Jahrhundert. 1850 zählte die Schweiz 3204 Gemeinden. Diese Zahl stieg auf ein Maximum von 3211 an. Bis Mitte der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts nahm diese Zahl nur um 190 Gemeinden ab (Linder 1991). Im europäischen Vergleich ist die Abnahme der Gemeinden durch Aufhebungen und Zusammenschlüsse um 2% zwischen 1950 und 1980 ausserordentlich gering. In Österreich betrug die Abnahme im Vergleich 43%. Starke bundesstaatliche Strukturen des sich in diesem Zeitraum entfaltenden Wohlfahrtsstaates haben diese Straffung der Fragmentierung in Österreich sehr begünstigt. So betrug die Abnahme in Schweden 89%, in Dänemark 80%, in Belgien 78%, in GB 68% und in der BRD 64%. In der Schweiz kann im Gegensatz zu dieser Entwicklung die Neubildung von Gemeinden beobachtet werden. Es mag überraschen, im Agglomerationsraum Bern die Aufteilung einer grossen Gemeinde in drei Einheiten zu beobachten, während seit den sechziger Jahren europaweit Bestrebungen existieren, in urbanen Agglomerationen regionale Strukturen einzurichten, um Probleme des lokalen Regierens in solchen Räumen durch integrative Vereinfachungen der politischen Fragmentierung besser bearbeiten zu können.

Der Grund für diese hohe Fragmentierung in der Schweiz ist zum einen ein sehr "lokalistisches" Bewusstsein (Page 1991; Lehner 1985), das Gemeindegrössen im europäischen Vergleich sehr klein hält. Mit 2100 Einwohnern im Durchschnitt pro Gemeinde liegt die Schweiz hinter dem stark fragmentierten System Frankreichs (1500 Einwohner im Durchschnitt pro Gemeinde). Im Vergleich dazu haben andere Länder folgende durchschnittliche Gemeindegrössen: Österreich 3'300, Italien 7'100, BRD 7'300, Belgien 16'200, Niederlande 17'400, Dänemark 18'600, Schweden 29'800, GB 123'000 Einwohner. Fragmentierung zeigt sich auch darin, dass Gemeindegrössen zwischen 17 Bewohnern (Largario im Kanton Tessin) und 369'500 Bewohnern (Zürich) stark variieren (Linder 1991). Das starke Bewusstsein für Lokalität führt zu inkompatiblen Motiven lokaler Mentalitäten, die sich in der Schweiz mit relativ schwachen zentralstaatlichen Strukturen, besonders im Kontext von Agglomerationen, stark auswirken. Ein weiterer Grund für Fragmentierung ist die grosse Bedeutung direktdemokratischer Rechte (Initiative und Referendum) auf lokaler Ebene. Die so unterstützte konfliktive Komponente von Politik verhindert tendenziell grosse territoriale Einheiten, weil in grösseren Einheiten das politische Konfliktniveau steigen würde. Etablierte und durch soziale Segregation stabilisierte territoriale Mehrheiten in den Gemeinden bestimmen „von unten“ die Gemeindegrenzen und führen in diesem System zu starken Motiven der Verteidigung sozialer und ökonomischer Interessen, die den privaten Raum vor weitergehender Politisierung schützen wollen. Das lässt sich aktuell im Kontext der zentralen Problemräume der Schweiz, den suburbanen Agglomerationsräumen, besonders beobachten, wo Aussengemeinden die Exklusivität ihrer sozial

segregierten Räume gegen Umverteilungsforderungen verteidigen. Ein weiterer Grund der Fragmentierung unterstützenden Lokalismus bildet die Tradition des Milizsystems der lokalen Selbstverwaltung, die lokales Regieren stärker an örtlichen Gemeinschaftssinn als an überlokale Anforderungen bindet. Lokale Eliten sind in der Schweiz nicht nur aufgrund des Milizsystems relativ schwach in bundesstaatliche Eliten integriert. Auch das Parteiensystem leistet die Integration der Vielfalt regionaler Eliten in den Bundesstaat nicht (Neidhart 1986).

Infolge der Passivität bundesstaatlicher politischer und bürokratischer Eliten, Ressourcen und Macht für umfassenderer Modelle des lokalen Regierens einzusetzen, entwickelte sich das fragmentierte System nur schrittweise. Die Entwicklung lässt sich nur an der Rechtsprechung des Bundesgerichts, aber gleichwohl als Tendenz eines einheitlichen Prinzips zunehmender kommunaler Entscheidungsmacht, ablesen.

"Cependant, on relève une tendance à une certaine harmonisation, résultant de l'évolution économique et sociale et du rôle de l'Etat, affirmée notamment par des aménagements convergents des législations cantonales et dans la pratique unificatrice du Tribunal fédéral. A cet égard, la jurisprudence de la Cour suprême contribue à donner une définition du champ et de la portée de l'autonomie locale, qui sert de référence générale au delà des particularismes cantonaux" (Meylan 1986:148).

Seit den sechziger Jahren führte Suburbanisierung zu wachsenden Agglomerationen. Wie in den USA sind diese metropolitanen Gebiete in eine Vielzahl politisch-territorialer Zuständigkeiten fragmentiert. Ein Stadtrecht wie in Österreich gibt es nicht. Gegen die Möglichkeit der Bildung öffentlicher Interessen in metropolitanen Räumen spricht die Tendenz, dass Umlandgemeinden von Kernstädten sozial und funktional segregierte Teilräume sind und von dieser Entwicklung profitieren. Aus strukturellen Gründen wird so das Interesse von Teilräumen vor Interessen übergeordneter Räume favorisiert. Das raumordnungspolitische Konzept der "dezentralen Konzentration" zur Steuerung von Agglomerationen konnte nie gegen die Interessen der Verteidigung von Teilräumen angewendet werden. Demgegenüber nahmen gleichwohl seit den sechziger Jahren, in erster Linie in Agglomerationen, interkommunale Zusammenarbeitsformen beträchtlich zu. Zentralistische Lösungen des intervenierenden Staates werden hingegen weitgehend abgelehnt. Auch die Zusammenlegung von Gemeinden und die Regionenbildung fanden bis heute keine starke politische Unterstützung.

5.1.3 Nationale Konzepte der lokalen Selbstverwaltung

Diese strukturellen Faktoren urbaner Politik stellen zentrale Bedingungen urbaner Regimes dar. Sie lassen sich als Konzeptionen der lokalen Selbstverwaltung zusammenfassen. Mit Hilfe des theoretischen Vorschlags, lokale Autonomie im *internationalen Vergleich* modellhaft und idealtypisch zu konzipieren (Goldsmith 1986), können für die Schweiz und für Österreich zwei Modelle skizziert werden. Nähere Betrachtung finden das wohlfahrtsstaatliche Modell lokaler Selbstverwaltung (ebenda:24-28) und das ökonomische Entwicklungsmodell lokaler Selbstverwaltung (ebenda:23f.).

Das Wohlfahrtsstaatsmodell lokaler Selbstverwaltung in Österreich

Die Grundsätze der lokalen Selbstverwaltung in Österreich haben ihre Wurzeln im 19. Jh. zum einen in der revolutionären Forderung der neuen liberalen ökonomischen Eliten nach politischer Partizipation (1848) und im Protest der lokalen Ebene gegen zentralstaatliche Kontrolle (Klabouch 68). Erste Grundrechte der lokalen Selbstverwaltung wurden 1849 durch die obrigkeitsstaatliche Monarchie festgehalten, so die Wahl eigener politischer Repräsentanten und die administrative Regelung eigener Angelegenheiten und delegierter Aufgaben. Zudem wurden die Gemeindegrenzen, die z.T. bis heute gelten, von oben festgelegt. Zentralstaatliche Kontrolle wurde in hohem Masse ausgeübt, so dass kaum zwischen eigenen Kompetenzen und staatlich delegierten Aufgaben unterschieden werden konnte. In Auseinandersetzungen mit dem zentralstaatlich-bürokratischen System der Habsburger Monarchie konnten im kommunalen Verfassungsgesetz von 1862 dennoch liberale Grundsätze (von 1849) umgesetzt werden, so das Grundrecht auf lokale Selbstverwaltung der lokalen Gemeinschaft, die eigene Wahl der lokalen Regierung und die Erhebung eigener Steuern. Den Ländern wurde es ermöglicht, eigene Gesetze für regionale Zentren zu erlassen. Die im Gesetz von 1862 mangelhaft geregelten Elemente wie die Steuerfreiheit von Landeigentümern konnten durch die Länder geregelt werden. 1867 wurde schliesslich den Ländern die allgemeine gesetzgeberische Kompetenz zur Regelung der lokalen Selbstverwaltung übertragen, während dem Zentralstaat nur noch wenige Funktionen blieben. Durch die Verletzung früherer liberaler Prinzipien der lokalen Selbstverwaltung seitens der Länder wurde lokale Selbstverwaltung weitgehend eingeschränkt (Neuhofer 1972). Tatsächlich zeigte sich die Schwäche der lokalen Selbstverwaltung im folgenden in der Bewältigung neuer ökonomischer und sozialer Probleme im Kontext der Industrialisierung. Durch den Mangel demokratischer Rechte gelang es nicht, die entstehende organisierte Arbeiterschaft politisch zu integrieren (Klabouch 1968). Auch der Mangel an finanziellen Ressourcen wirkte sich ungünstig auf den wachsenden lokalen Bedarf an Infrastrukturen im Rahmen der Industrialisierung aus. Die Steuerhoheit lag weitgehend beim Zentralstaat. Am

Ende der Monarchie befand sich die lokale Selbstverwaltung in einer Krise (Bauer 1991).

Auch der Wechsel von der Monarchie zur Republik (1918) und vom Einheitsstaat zum föderativen Staat (1919) brachte keine Verbesserungen der lokalen Selbstverwaltung. Die Position lokaler Regierungen und der lokalen Selbstverwaltung wurde zwar grundsätzlich erhalten, blieb aber unter weitgehender Kontrolle der Länder. Auch die Steuerrechte verbesserten sich nicht für die Gemeinden. Im Gegenteil, Bund und Länder erhöhten die finanzielle Kontrolle. Lokale Selbstverwaltung wurde schliesslich im Ständestaat 1934 bis auf wenige Funktionen abgeschafft (Neuhofer 1972). Zentralisierung war auch das Resultat neuer Finanzgesetze, die den Ländern wie den Gemeinden Steuereinnahmen zugunsten des Zentralstaates entzogen. Erst in der Wiederherstellung der österreichischen Republik nach 1945 wurde lokale Selbstverwaltung in ihrer Ausgangslage von 1862 wieder eingerichtet und mit allgemeinen Kompetenzen ausgestattet. Eine Verfassungsgarantie zur lokalen Selbstverwaltung wurde erst 1962 eingeführt. Die grundlegenden Prinzipien der lokalen Selbstverwaltung unterlagen der Gesetzgebung der Länder, die bis 1965 ihre jeweils eigenen Gesetze einführten. Das nach 1945 eingeführte *wohlfahrtsstaatliche Modell der lokalen Selbstverwaltung* zeigte im Ganzen die überragende Bedeutung des Zentralstaates, der gegenüber den Ländern und den Gemeinden, die zu je gleichen Anteilen über rund 20% der öffentlichen Ausgaben verfügen, den Anteil von 60% für sich beansprucht (Bauer 1988).

Der sich entwickelnde Wohlfahrtsstaat führte in Österreich zu einem Bedeutungszuwachs der lokalen Ebene. Die Funktionen der Gemeinden haben sich dabei dramatisch verändert (Bauer 1991). Lokale Selbstverwaltung wurde in den sechziger und siebziger Jahren im Bereich sozialer Infrastrukturen und Dienstleistungen zur wichtigsten Grundlage des modernen Wohlfahrtsstaates. Wie in den skandinavischen Ländern und in Deutschland sind lokale Regierungen im wohlfahrtsstaatlichen Modell der lokalen Selbstverwaltung nicht allein mit Fragen der Regulierung der Bodennutzung beschäftigt, sondern auch mit der Herstellung umfassender sozialstaatlicher Dienstleistungsangebote. In diesem Modell haben effiziente Dienstleistungsangebote im Kontext nationaler Normen von Gleichheit und Umverteilung Wachstum und Funktionsweise lokaler Regierungen geprägt. Seit den fünfziger Jahren gewann das sozialdemokratische Modell des "Roten Wien" eine vorbildhafte Bedeutung. Wie in Deutschland und in den skandinavischen Ländern führten nationale sozialdemokratische Eliten die lokale Selbstverwaltung als Dienstleistungsbehörden in Ausführungsfunktionen des expandierenden Wohlfahrtsstaates ein. Das neue Modell (das "service-state"-Modell) der lokalen Selbstverwaltung bewies seine Fähigkeit der Steuerung der privaten Produktion und der sozialstaatlichen Kompensation negativer Wachstumsfolgen. In dieser Hinsicht haben lokale Politiker und lokale politische Debatten geringe eigenständige Bedeutung. Erst über Gemeindeassoziationen kann sich die lokale Ebene politisches Gehör für ihre In-

teressen verschaffen. Zentrales Merkmal des wohlfahrtsstaatlichen Modells ist die Existenz einer lokal agierenden, aber national orientierten professionellen Beamtenschaft, die die zentralstaatlich definierten Standards des Angebots von Dienstleistungen anwendet. Die Gleichförmigkeit dieses Angebots ist trotz lokal variierender Bedarfslagen grösser als in Ländern des ökonomischen Entwicklungsmodells. Die Bürokratisierung lokaler Selbstverwaltung wurde aber in den letzten Jahren vermehrt in der Öffentlichkeit kritisiert (Bauer 1991).

Diese Entwicklung wurde von der Arbeitsteilung zwischen Bundesstaat und lokalen Regierungen im Rahmen der vertikalen Aushandlung von Politik begleitet und eingerahmt. Während die lokale Ebene vor allem Nebenfolgen des ökonomischen Wachstums und des sozialen Wandels bearbeitete, oblag dem Zentralstaat neben der makroökonomischen Steuerung die Verringerung sozialer und regionaler Disparitäten (Bauer 1977). Im Unterschied zur Schweiz führte dies auf lokaler Ebene zu einem strikten Regulierungsansatz städtischer ökonomischer Entwicklungen und der Land- und Bodennutzungen. Lokale strategische Planung sollte ökonomische Entwicklungen einer längerfristigen Ordnung unterstellen. Dieser Regulierungsansatz auf lokaler Ebene ist Teil sozialdemokratischer Programmatik auf nationaler Ebene. Die zunehmende funktionale Beteiligung der lokalen Selbstverwaltung im Ausbau des Wohlfahrtsstaates führte im Ganzen zu vertikalen politischen Verhandlungssystemen, die die lokale Ebene nationalen Zielen der Planung unterordnete und lokale Politik teilweise demokratischen Entscheidungsprozessen entzog. Im Gegenzug erhielten Gemeinden finanzielle Mittel und Investitionen. Noch stärker wurden diese vertikalen Politikmuster von den Ländern gegenüber den Gemeinden praktiziert. Dieses wachstumsorientierte Modell der funktionalen Inkorporation der lokalen Selbstverwaltung in den expandierenden Wohlfahrtsstaat funktionierte relativ konfliktlos bei anhaltendem Wachstum. Die Situation änderte sich zu Beginn der achtziger Jahre mit den Auswirkungen der ökonomischen Krise und wachsenden Verteilungskonflikten zwischen reicheren und ärmeren Regionen sowie zwischen den verschiedenen Ebenen des Staates. Die Länder mussten Budgetrestriktionen umsetzen. Während die Gemeinden unter wachsendem Aufgabendruck standen, nahmen die Einnahmen ab (Bauer 1988).

Auf lokaler Ebene, vor allem in den Städten, meldete sich politische Opposition gegen das bisherige wohlfahrtsstaatliche Modell in zwei Richtungen an. Aus der Perspektive der politischen Steuerungsleistungen kam die vorherrschende Kritik, dass sich vertikale Verhandlungsmuster zunehmend als ineffektiv und unproduktiv erwiesen. Gerade mit Blick auf neue Problemlagen wurden auf bürgerlicher Seite Dezentralisierungsforderungen laut, die dezentralen politischen Einheiten der Problemlösung mehr Kompetenz zutrauen wollten. Weil lokale Selbstverwaltung im wohlfahrtsstaatlichen System, im Unterschied etwa zur Schweiz, von nationalen politischen Eliten getragen wurde, verband sich diese Kritik am bisherigen System lokaler Selbstverwaltung auf nationaler Ebene mit der zunehmenden Brüchigkeit des nationalen politischen

Konsenses zwischen Interessen von Arbeit und Kapital. Neue Strategien wie Deregulierung und Privatisierung wurden vorgeschlagen und verbanden sich mit Dezentralisierungsforderungen (Matzner 1982). Eine Folge davon war, die Steuerungsfähigkeit durch Bildung grösserer lokaler Einheiten zu verbessern. Gleichwohl wurden entsprechende Reformansätze der Kritik am wohlfahrtsstaatlichen Modell, vor allem an der zunehmenden Bürokratisierung des Dienstleistungsangebots, nicht gerecht. Sowohl von linker wie von rechter politischer Seite wurde Unzufriedenheit angemeldet.

Die Lösungsvorschläge zielen in verschiedene Richtungen. Die Sozialdemokratie will im Grunde das Modell erhalten und den Mängeln der Bürokratie mit der Dezentralisierung von politischer Macht an lokale Nachfragegruppen wohlfahrtsstaatlicher Leistungen (räumlichen Nachbarschaftsgruppen und sektoralen Klientengruppen) begegnen. Zudem sollen verschiedene Dienstleistungen vermehrt durch den privaten Sektor angeboten werden können (Bauer 1991), indem öffentlich-private Partnerschaften eingerichtet werden oder Non-Profit-Organisationen des "dritten Sektors" als Anbieter auftreten. Auch im Bereich der Regulierung ökonomischer Entwicklungen besteht heute grössere Bereitschaft zur Einrichtung öffentlich-privater Partnerschaften, um dem privaten Sektor mehr Entscheidungsspielräume zu geben. Mit geringerem Gewicht meldet sich ein radikales, am Markt orientiertes Modell von rechter und bürgerlicher Seite an. Lokale Regierungen sollen von ihrem selbst hergestelltem Angebot an Dienstleistungen Abstand nehmen und als Marktteilnehmer auftreten, der als Nachfrager auf dem privaten Sektor mit den preisgünstigsten Anbietern Verträge abschliesst. Inzwischen traten in verschiedenen Nationen, die entsprechende Privatisierungs- und Deregulierungsstrategien umsetzten, vermehrt Formen eines "non-elected local government" auf (Stoker 1988). Im Bereich ökonomischer Entwicklungspolicies führt dies institutionell zu denselben Konsequenzen der Vorschläge von linker Seite, durch öffentlich-private Partnerschaften die ökonomische Restrukturierung von Städten zu organisieren. Mit der Einrichtung solcher Formen der Stadtentwicklungsplanung sollten private Interessen unterstützt werden.

Mit dem Anliegen vermehrter demokratischer Beteiligung am lokalen politischen Geschehen meldeten sich neue Interessen und Gruppen. In erster Linie äusserte sich das entsprechende Konfliktpotential in den urbanen Zentren. Generell formierten sich in den Städten neue klassen- und schichtenübergreifende Koalitionen, die sich bis heute als Vertreter von sozialdemokratischen und bürgerlichen Wachstumsideologien einerseits, post-materiellen Werten andererseits gegenüberstehen. Lokale Politik, vor allem in den urbanen Zentren, begann sich dem anzupassen und seit den siebziger Jahren neue Formen der Konsultation und Partizipation zu entwickeln (Neuhofer 1991; Bauer 1991).

Der in erster Linie von den urbanen Zentren ausgehende Ansatz, einer Erneuerung der Politik "von unten" (Hesse 1986) auf der Grundlage von Reformkonzeptionen des wohlfahrtsstaatlichen Modells lokaler Selbstverwaltung

stiess indessen auf grosse Schwierigkeiten der Umsetzung. Die wachsende Beachtung sozialer Krisenphänomene (wie Arbeitslosigkeit) und der wachsende Bedarf nach ökonomischer und urbaner Restrukturierung liessen zwar die Forderung nach Revitalisierung lokaler und urbaner Politik entstehen und wachsen. Aber zunehmende budgetäre Zwänge verringerten die Handlungsspielräume des lokalen Regierens von oben nach unten beträchtlich. Diese Zwänge bewirkten, dass die Erneuerungsansätze "von unten" im koopeativen Föderalismus "von oben" kontrolliert wurden. In Österreich verfügte das etablierte System vertikaler politischer Kooperation, das der lokalen Selbstverwaltung bestimmte Funktionen im Kontext der Expansion des modernen Wohlfahrtsstaates zugeordnet hatte, bisher nicht über jene Flexibilität, den Reformansätzen das notwendige Gewicht zu geben. Auf absehbare Zeit scheinen die Reformen die eingespielten wohlfahrtsstaatlichen Strukturen der Politikverflechtung nicht grundlegend verändern zu können.

Das ökonomische Entwicklungsmodell der Schweiz

Im Unterschied zu Österreich wurde lokale Selbstverwaltung in der Schweiz nie durch ein nationales geschriebenes Gesetz festgehalten. Lokale Selbstverwaltung unterlag und unterliegt statt dessen der kantonalen Gesetzgebung. Gemeinden können innerhalb dieser Gesetzgebung ihre eigenen politischen und administrativen Strukturen bestimmen und haben zudem das Recht, eigene Steuern zu erheben. Mit dieser institutionellen Ausgangslage einer sehr dezentralen politischen Struktur fällt eine nationale Geschichte der lokalen Selbstverwaltung weitgehend weg (Linder 1991). Wie in Österreich hat auch in der Schweiz die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates seit 1945 stattgefunden. Sie führte zu einem komplexen Netzwerk der Kooperation zwischen lokaler Ebene und den Kantonen. Dies führte aber aufgrund der relativen Schwäche des Bundes nicht zu einer funktionalen Inkorporierung der lokalen Selbstverwaltung in nationale Policies und Ziele. Die Erfüllung wohlfahrtsstaatlicher Pflichten und Dienste gehört in der Schweiz zwar auch zu einem primären Strukturmerkmal der lokalen Selbstverwaltung, wurde aber dezentral zwischen Kantonen und Gemeinden ausgehandelt.

Lokalismus als Haltung lokaler Eliten und Subsidiarität als zentrale Idee des Föderalismus ordnen der Initiative lokaler Eliten im Bereich ökonomischer Entwicklungspolicies grosse Bedeutung zu. Lange Zeit bestand in der Schweiz auf lokaler Ebene der Elitenkonsens, dass die ökonomische Prosperität der eigenen Gemeinde primäre Aufgabe der lokalen Regierungen sei. Im Kontrast zum wohlfahrtsstaatlichen Modell unterliegt die Regulierung der ökonomischen Entwicklung aber nicht längerfristigen Planungen. Vielmehr sollen Gemeinden und Städte selbständig ihre Gelegenheiten ergreifen, um sich den Strukturveränderungen der wirtschaftlichen Entwicklung und Investitionen anzupassen, Eigeninitiativen zu ergreifen und die Entwicklung mitzugestalten. Auf dieser Grundlage sind in der Schweiz spezifische ökonomische Regionen entstanden,

Krisenregionen der traditionellen Industrieproduktion und Gewinnerregionen mit tertiären Sektoren. Im ökonomischen Entwicklungsmodell lokaler Selbstverwaltung gehört der Wettbewerb zwischen Gemeinden und Städten um Wachstumsanteile zu den Grundsätzen der nationalen Volkswirtschaft. Institutionelle Problemlösungsmuster zur Bewältigung der ökonomischen Umstrukturierung und zu Problemen der Suburbanisierung werden weitgehend den einzelnen Städten überlassen (Linder 1991).

Lokale wirtschaftliche und politische Eliten sind in den letzten Jahren aktiv geworden, tertiäre Dienstleistungssektoren anzusiedeln und entsprechende attraktive städtische Infrastrukturen und Erlebnismwelten für Touristen, Kongress- und Messebesucher, sowie Investoren einzurichten, um synergetische Effekte der Ausschöpfung des "endogenen Entwicklungspotentials" zu erzielen. Trotz der Entstehung von "Nicht-Wachstums-Koalitionen" und der teilweise starken politischen Polarisierung des lokalen Pluralismus, kann die dezentrale Kooperation zwischen ökonomischen und politisch-administrativen Eliten als grundlegendes Merkmal des ökonomischen Entwicklungsmodells der lokalen Selbstverwaltung in der Schweiz betrachtet werden. Der hohe Politisierungsgrad ökonomischer Entwicklungspolicies in den achtziger Jahren weist auf die grosse politische Bedeutung lokaler Eliten hin. Der Mangel an Kooperation im das ökonomische Entwicklungsmodell prägenden pluralistischen Muster des lokalen politischen Prozesses kann deshalb hohe Wellen schlagen, die nationale Resonanz in der Öffentlichkeit finden. Infolge der Defizite des dezentralen Handelns auf lokaler Ebene geriet lokale Politik in den achtziger Jahren unter hohen Druck. Nicht-Wachstumskoalitionen, in den achtziger Jahren vermehrt von sozialdemokratischen Lokalparteien mitgetragen, sind in diesem Modell mit Blick auf Erfahrungen in den USA (Swanstrom 1988) tendenziell eine vorübergehende Krisenerscheinung. Tatsächlich ist die grosse Fähigkeit dezentraler Konfliktbewältigung im dieses Modell kennzeichnenden pluralistischen Politikmuster (Banfield 1965) eine zentrale Ressource urbaner Regimes in der Schweiz. Seit Ende der achtziger Jahre ist in Zürich abzusehen, dass neue Formen der Kooperation zwischen den lokalen Eliten mit einer Abschwächung der Konflikte zwischen dezentraler Wachstumspolitik und den sich in den achtziger Jahren etablierenden, aber schon in den neunziger Jahren deutlich geschwächten Nicht-Wachstumskoalitionen einhergehen.

Die dezentrale Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates und der ökonomischen Entwicklungspolitik (Rossi 1983) führte in der Nachkriegszeit zu einer Anzahl städtischer Agglomerationen. Diese Entwicklung war von Suburbanisierung und ökonomischer Umstrukturierung begleitet und führte zu Ungleichgewichten zwischen Zentren und Peripherien hinsichtlich der ökonomischen und sozialen Funktionen der Gemeinden. Im Unterschied zu eher zentralisierten politischen Strukturen in anderen Ländern wurden diese Ungleichgewichte zwischen Gemeinden in der Folge der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in dezentralen Problemlösungsmustern auf Gemeindeebene zu

bewältigen versucht. Seit der ökonomischen Krise der siebziger Jahre stehen sich deshalb vermehrt reiche und arme Gemeinden gegenüber. Zentrale Städte, die bis in die siebziger Jahre zu den reichsten gehörten, haben Bevölkerungsanteile und Unternehmungen an suburbane Gebiete verloren und konnten sich nicht an die neue Rolle anpassen. Sie mussten versuchen, ihre Probleme, vor allem finanzielle Engpässe, selbständig zu lösen (Rossi 1984). Im Kontext von Agglomerationen stehen sich dabei die suburbanen Gemeinden und die urbanen Zentren gegenüber und sind mit Blick auf Versuche, gemeinsam Probleme und Problemlösungen zu definieren, blockiert, indem sie sich wechselseitig als Gewinner und Verlierer wahrnehmen (Klöti/Haldemann/ Schenkel 1993).

Die Agglomerationsentwicklung in der Schweiz zeigt das zentrale Merkmal, lokale Selbstverwaltung, vermittelt durch die Dominanz bürgerlicher und liberaler politischer Kräfte auf kantonaler Ebene und Bundesebene, der Entwicklung der Märkte flexibel anzupassen. Der relativ schwache Bundesstaat bot den Gemeinden keinen Schutz vor privaten Interessen. Die ungleiche Agglomerationsbildung in der Schweiz ist als Strukturmerkmal der lokalen Selbstverwaltung Ausdruck wirtschaftsliberaler politischer Steuerung und schwacher zentralstaatlicher Interventionen. Diese Strukturmerkmale zeigen sich z.B. in den Mängeln der Regionalpolitik, die nicht verhinderte, dass seit der Krise der siebziger Jahre wichtige Städte ihren Problemen weitgehend ohne äussere Hilfe - die sie indessen auch nie gefordert haben - ausgesetzt blieben. In Konkurrenz mit anderen Städten und Gemeinden halfen sie sich selbst mittels eigener Industrie- und Bevölkerungspolitik.

Seit den siebziger Jahren spitzten sich in den Gemeinden, vor allem in Städten, politische Konflikte (Linder 1987) zu. Industrielle und postindustrielle Kollisionen (Kriesi 1980) blockierten lokale Selbstverwaltung und begannen, den konkordanz-demokratischen Kompromiss zwischen linken und rechten Parteien allmählich aufzulösen. Der hohe Politisierungsgrad lokaler Selbstverwaltung führte vermehrt zu inkrementalen Problemlösungen. Angesichts des Fehlens nationaler Policies zugunsten der Probleme von Gemeinden und Städten in der dezentralen Struktur der "Agglomeration Schweiz" kann von einer pragmatischen und punktuellen Politik der Selbsthilfe gesprochen werden (Linder 1991). Die dezentrale Struktur der lokalen Selbstverwaltung in der Schweiz begünstigte zwar einen hohen Politisierungsgrad in lokalen Bürgergemeinschaften und mobilisierte stärker als in Österreich mit dem Entstehen neuer sozialer Bewegungen und Formen des "zivilen Ungehorsams" das urbane politische Potential (Kleger 1993). Diese dezentrale Struktur stiess aber vermehrt an Grenzen der Fähigkeit, grossflächige Probleme politisch zu bewältigen.

5.2 Die Politik in Städten

In diesem Kapitel sollen die beiden Städte Zürich und Wien als zwei Fälle urbaner Regimes beschrieben werden. Anliegen ist aufzuzeigen, wie Zürich den Zerfall lokaler Handlungsfähigkeit im Kontext der Stadt als Agglomeration und wie Wien sein Scheitern hegemonialer Macht als Konsenszerfall über Versuche des Regimewandels in den achtziger Jahren zu begegnen versuchten. Es kann gezeigt werden, wie die beiden Typen urbaner Regimes, der pluralistische Typ in Zürich mit schwacher Verwaltung, grosser politischer Konkurrenz und dominanten Marktorientierungen, der korporatistische Typ in Wien mit starker Verwaltung, schwacher politischer Konkurrenz und schwach ausgeprägten Marktorientierungen die beiden Städten gemeinsame grundlegende Konfliktkonstellation zwischen Policies des Wirtschaftswachstums und der städtischen Lebensqualität zu bewältigen versuchten. Die entsprechenden Versuche waren in beiden Städten von Pluralisierungstendenzen der Politik begleitet. Dies führte in Zürich zu hyperpluralistischen Formen, die von den politischen Eliten kaum mehr kontrolliert werden konnten, in Wien zum Versuch der politischen Eliten, pluralistische Politikformen in die lokale Politik zu integrieren. Es sollen nun die lokalen politischen Prozesse dargestellt werden, die in Zürich einem pluralistischen Muster und in Wien einem korporatistischen Muster folgen und in welchen sich die Konfliktkonstellationen niedergeschlagen haben. Schliesslich kann auf den Regimewandel in beiden Städten anhand des urbane Regimes konstituierenden Verhältnisses der drei relativ autonomen Entscheidungsbereiche des politischen Wettbewerbs, des Marktes und des bürokratischen professionellen Handelns hingewiesen werden.

5.2.1 Politik der Produktion und Politik der Reproduktion

Für das Verständnis städtischer Politik ist eine weitere Differenzierung nützlich. Zum einen kann sich städtische Politik am ökonomischen Wachstum als *Politik der Produktion*, zum anderen an der Verteilung des Sozialprodukts als *Politik der Reproduktion* orientieren (Friedland/Piven/ Alford 1978). Die Politik der Produktion ist für Städte aufgrund ihrer bedeutenden Stellung im wirtschaftlichen Wachstumsprozess ganzer Nationen zentral (Jacobs 1984). Märkte stehen als spezifische politische Entscheidungsbereiche privater ökonomischer Akteure für Städte im Mittelpunkt, weil sie die ökonomische Grundlage städtischer Politik darstellen. Städtische Politik reguliert die lokale wirtschaftliche Entwicklung im besonderen über Instrumente der Regulierung der Bodennutzung und Raumplanung. Städtische Politik ist deshalb stark geprägt durch den allgemeinen Wettbewerb um die Raumnutzung. Dabei haben grundlegende Konflikte über das Ausmass, in dem Entscheidungen zur Raumnutzung dem Markt überlassen werden sollen oder politischen Entscheidungsprozessen unterliegen, einen grossen Stellenwert.

Zum anderen haben Städte eine *zentrale Funktion der Verteilung und Bereitstellung öffentlicher und sozialer Dienste*. Im urbanen Kontext konstituieren sich soziale Gruppen und Interessen in dieser Hinsicht entlang politischer Entscheidungen darüber, welche soziale Gruppen öffentlichen Zugang zu städtischen Räumen und Dienstleistungen haben und inwiefern politische Zugangschancen dem ökonomischen Wettbewerb zwischen Gruppen überlassen werden sollen. Der differenzierte Zugang von Individuen im Sinne individueller Raumbenützer zu Wohnungen und städtischen Dienstleistungen konstituiert Muster gemeinsamer Interessen sowie Muster ökonomischer und sozialer Schichtung (Rex/Moore 1967). Die Zentralität sozialer Schichten- und Klassenbildungsprozesse im Kontext des Zugangs zu öffentlichen Räumen und Dienstleistungen ist unübersehbar und wurde als *die* städtische Politik kennzeichnende "Politik der kollektiven Konsumption" und Verteilung bezeichnet (Dunleavy 1980).

Zu beiden Dimensionen lokaler Politik - Produktion und Reproduktion - lassen sich zwei theoretische Ansätze der Analyse städtischer Politik feststellen. Ein erster Ansatz erblickt den Kern lokaler Politik in der politischen Regulierung ökonomischen Wachstums, während Verteilungsfragen auf nationaler Ebene geregelt werden. So argumentiert Peterson (1981), dass lokale Politik stark von ökonomischen Zwängen geprägt ist. Die Konkurrenz zwischen Städten um ökonomische Wachstumsanteile ist so gross, dass es für lokale Politik keine Alternative dazu gibt, Wachstumspolitik zu betreiben. Fragen der Verteilung öffentlicher Dienstleistungen werden in den Dienst von Wachstumspolitik gestellt. Demgegenüber vertritt ein zweiter Ansatz die genau gegenteilige Meinung. Die "dual state" - Theorie stellt Konsumptionsinteressen in den Mittelpunkt lokalen Regierens, während Fragen der wirtschaftlichen Produktion auf nationaler Ebene geregelt werden (Cawson/Saunders 1983). Lokale Politik organisiert in erster Linie kollektive Dienstleistungen, ist konfliktiv und pluralistisch organisiert und beruht auf der Grundlage von Bürgerrechten. Zentralstaatliche Politik konzentriert sich auf Themen der Produktion und wird durch kooperatives Aushandeln weniger zentraler Interessengruppen der Wirtschaft organisiert. Grundlage hierfür bieten Eigentumsrechte. Im "dual state Modell" werden schliesslich umfassende soziale Konflikte ganzer Gesellschaften als Konflikte zwischen lokaler und nationaler Politik analysiert (Saunders 1984).

Die beiden Politiktypen, die Peterson und Saunders vorschlagen, reflektieren verschiedene nationale Erfahrungen. Petersons Analyse entspricht den Erfahrungen des ökonomischen Entwicklungsmodells lokaler Selbstverwaltung der USA (Goldsmith 1990). Saunders analysiert generell die europäische Erfahrung des Wohlfahrtsstaatsmodells lokaler Selbstverwaltung. Im Vergleich beider Erfahrungen treten Dimensionen nationaler Systeme der lokalen Selbstverwaltung hervor. Diese Dimensionen beschreiben das ökonomische Umfeld, die politische Struktur und das vorherrschende System politisch-ideologischer Wertvorstellungen in verschiedenen Nationen. Ökonomische Imperative lokaler

Politik sind zwar variabel, aber umso gewichtiger, je weniger lokale Politik durch nationale politische Programme und intergouvernementale Beziehungen vom Wettbewerb der Märkte geschützt wird. Nationale Programme des Ausgleichs regionaler Disparitäten können Städte vor der Metropolenkonkurrenz schützen und städtische Politik kann Handlungsspielräume für redistributive Themen der Verteilung öffentlicher Güter gewinnen. Im System der lokalen Selbstverwaltung der USA und in vergleichbaren Systemen dominieren auf lokaler Ebene Interessen von Produzenten und von Inhabern von Eigentumsrechten (Judd 1988). In Europa dominierten demgegenüber auf lokaler Ebene gemischtwirtschaftliche Strategien, die Umverteilungsforderungen mehr Platz einräumen und weniger an ökonomischer Entwicklung orientiert sind (Angotti 1993). Die Zentralisierung der Regulierung der Wirtschaftsentwicklung macht die zentralstaatliche Ebene zum Ort entsprechender politischer Arenen. Historisch gesehen konnte die lokale Ebene vor dem Hintergrund der Organisation der Arbeiterklasse in grösseren Städten und durch die politische Interessenvermittlung der entstehenden Sozialdemokratie zum Ort der politischen Bewältigung von Armutsrisiken der Industrialisierung werden.

Im allgemeinen kann eine Nation nur im idealtypischen Sinn dem amerikanischen (ökonomischen) oder dem europäischen (wohlfahrtsstaatlichen) Modell zugeordnet werden. Lokales Regieren beschränkt sich nie allein auf wirtschaftliche Entwicklung oder auf Umverteilungsfragen, sondern stellt in Abhängigkeit von Randbedingungen immer eine Mischung von beidem dar. Gegenwärtig ist auch in Europa eine Tendenz lokaler Politik zu beobachten, im Kontext der globalen Öffnung der Märkte und der interurbanen Konkurrenz, sowie im Rahmen zentralstaatlicher Programme der Deregulierung und Privatisierung ökonomischen Wachstumsfragen und Entwicklungsthemen mehr Gewicht geben zu müssen (Mayer 1991). Interurbane Konkurrenz überlagert vermehrt intraurbane Konflikte zwischen sozialen Klassen und führt zum Entstehen klassen- und schichtenübergreifender, spezifisch lokal orientierter Entwicklungskoalitionen, die das "allgemeine" Stadtinteresse an wirtschaftlichen Zuwachsraten verfolgen.

Die Konflikte beider Typen städtischer Politik (Produktion und Reproduktion) in Zürich und Wien

In Zürich polarisierte sich lokale Politik in den achtziger Jahren in zwei Gruppierungen. Unter dem Eindruck wirtschaftlicher Konjunkturerinbrüche drangen wirtschaftliche Entwicklungspolicies auf kommunaler Ebene in den Vordergrund. Soziale Policies für einzelne Bevölkerungsgruppen und Positionen der sozialen Umverteilung gerieten unter Austeritätsbedingungen und wirtschaftlichen Krisenbedingungen unter grösseren Problemdruck und wurden stark ausgebaut. Die politische Polarisierung führte zu Konflikten, in welchen die grundsätzlichen Positionen der Politik der Produktion und der Reproduktion aufeinanderstiessen. In Krise geriet städtische Lebensqualität. Unklar wurde aller-

dings, wer die Adressaten dieser Lebensqualität noch waren. Die Stadt hatte ihre Sozialstruktur stark verändert. Eine gemeinsame "Identität" (ein Regierungsvertreter) in der städtischen Gemeinschaft war zwischen Bewohnern, Pendlern und Touristen nicht mehr festzustellen. Bewohner und Pendler standen als Benutzergruppen in ihren Interessen gegeneinander. Den Institutionen der politischen Repräsentation und der lokalen Regierung gelang es nicht mehr, diese sozialen Konflikte politisch zu bewältigen. "Die Gleichgewichtsfunktion von Wohnen, von Arbeiten, von persönlicher Identität, von einem Umfeld, in dem sich der Einzelne lokalisieren kann" (ein Regierungsvertreter), war nicht mehr hergestellt.

Zentrales Problem wurde in den achtziger Jahren die Polarisierung zwischen Wachstums- und Nicht-Wachstumskoalitionen. Deren Konfrontation - in der Öffentlichkeit etikettiert mit "Arbeitsstadt" vs. "Wohnstadt", "Weiterentwicklung" vs. "Die Stadt ist gebaut", "urbanes Zentrum mit nationaler Dimension" vs. "Wohnstadt in der Arbeitsregion" u.a.m. - verlief quer durch die lokale Regierung und brach deren Kollegialprinzip bis zur Unregierbarkeit auf. Eines der Phänomene dafür waren die heftigen Konflikte um zwei Vorlagen zur BZO, die sich sehr ähnlich waren, beide von der lokalen Regierung entworfen wurden und sich bekämpften. Vor dem Hintergrund des grossen wirtschaftlichen Drucks führte die fehlende politische Kohäsion der parteipolitischen Eliten im Konflikt zwischen Policies der Produktion und der Reproduktion in sozialdemokratischen und bürgerlichen Parteien zu Abbröckelungstendenzen. Die Grenzen wirtschaftlichen Wachstums wurden in der Verschlechterung der Lebensqualität in vielen städtischen Quartieren sichtbar. Entwicklungsperspektiven wirtschaftlicher Eliten wurden nicht mehr unwidersprochen hingenommen. Die Sozialdemokraten wählten die Strategie der politischen Mobilisierung und vermochten über ihre eigene Wählerschaft hinaus politische Unterstützung für Ansätze der Bildung einer Nicht-Wachstumskoalition in der Bevölkerung zu erzielen. Es gelang ihr in Ansätzen, anhand dieser Strategie neue Werte in den lokalen Mittelschichten zugunsten eines Regimewechsels zu verbreiten.

In Wien waren die grossen Projekte der Stadtentwicklung zwar nicht allein auf eine Politik der Produktion ausgerichtet. Viele kleinere Projekte dienten einer Politik der "kollektiven Konsumption". Sie folgten allerdings einer vom korporatistischem Politikmuster abweichenden Struktur des politischen Prozesses. Im Unterschied zu Grossprojekten des Ausbaus der städtischen Infrastrukturen beinhalteten die kleineren Projekte eine höhere Konfliktivität. Die baulichen Interventionen im Lebensraum von Quartieren unterstützten die politische Mobilisierung der Bevölkerung.

„Bei diesen kleineren Projekten gab es immer wieder Konflikte zwischen denen, die bauen wollen, und den Nachbarn oder Bürgerinitiativen, die durch diesen Bau eine Beeinträchtigung ihrer Lebensqualität spüren. Dort gibt es tagtäglich zu lösende Konflikte, wo ein

mehr oder weniger intensiver Widerstand da ist" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Diese Projekte folgten eher pluralistischen Mustern. Demgegenüber waren die Grossprojekte des Infrastrukturausbaus durch korporatistische Politik organisiert. Dieser Unterschied in der Konfliktivität wurde durch die Dual State Theorie erklärt, wonach die Politik der Reproduktion konfliktgeladener ist als die Politik der Produktion (vgl. Saunders 1984). In Wien traf die Politik der Produktion, in hohem Masse durch die lokale Regierung betrieben, auf pluralen lokaleräumlichen Widerstand. Zentrales Gewicht für die lokale Politik gewann die politische Opposition mit ihrer Kritik am Primat der Politik der Grossprojekte des wirtschaftlichen Wachstums. Die Wachstumsvertreter reagierten zwar aktiv auf die Forderungen nach kleineren Projekten: "Es gibt keine Gross- und Kleinprojekte, sondern es gibt gute und schlechte Projekte" (ein Vertreter der lokalen Regierung). Gleichwohl war die politische Bedeutung, die diese Unterscheidung zwischen Grossprojekten und kleineren Projekten in den achtziger Jahren gewinnen konnte, auf die vermehrt entstehenden grundlegenden Konflikte zwischen der Wachstumskoalition und der Nicht-Wachstumskoalition hin. Deshalb war die lokale Regierung bestrebt, einen Bruch des politischen Konsenses, der bis in die achtziger Jahre für das korporatistische Politikmuster tragend war, an dieser Konfliktlinie zu vermeiden. Die mit dieser Konfliktlinie einhergehenden Prozesse der Pluralisierung von Politik versuchte die lokale Regierung mit einer Demokratisierung des Planungsprozesses zu begegnen.

Dadurch wurde in den achtziger Jahren die Dominanz der von der Wachstumskoalition getragenen Politik durch den Stadtrat für Stadtentwicklung in einigen Planungsentscheidungen eingeschränkt. Die neue Orientierung stellte sich nicht gegen das Baugeschehen überhaupt, sondern versuchte, das wirtschaftlich dominierte und aktive urbane Regime für progressive Werte in den Bereichen ökologischer und sozialer Anliegen sowie zugunsten einer "besseren Qualität" der städtebaulichen Gestaltung zu öffnen. Im Versuch dieser Öffnung korporatistischer Politik beschränkte sich die lokale Regierung nicht auf eine passive Rolle. In der Tradition der starken staatlichen Stellung in der Definition gesellschaftlicher Interessen ergriff die Stadtentwicklungsplanung Initiativen und begann kooperative Beziehungen zu privaten Investoren herzustellen.

"Aber ich bin durchaus einer, der in gewissen Dingen selbst an Banken und Bauherren und Grundstückseigentümer herantritt und sagt: Sie sollen da was bauen, weil das ein geeigneter Standort wäre und da könnte man doch viel draus machen" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Die Politik der wirtschaftlichen Entwicklung wurde auch mit der Öffnung der Stadtentwicklungspolitik für neue Anliegen im Bereich städtischer Lebensbedingungen nicht aufgegeben. Zu beobachten war aber der Versuch innerhalb der

sozialdemokratischen Mehrheitspartei, ein neues Gleichgewicht in den entstehenden Konflikten zu finden.

"Und es sind sicherlich jetzt, wenn ich mich selbst interpretiere, .. zwei unterschiedliche philosophische Orientierungen (Wachstum und Reproduktion) aus einer sozialdemokratischen Wurzel da, wo das halt dann zu stärkeren Konflikten führt" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

5.2.2 Institutionelle Typen lokaler Politik

Urbane Regimes sind eingebettet in institutionelle Machtbeziehungen. Vor 30 Jahren schrieb Banfield: "Another feature that the big city political systems have in common is a remarkable ability to manage and contain the conflicts, some of them very bitter and deep-seated, that are so conspicuous a feature of the polyglot metropolis" (1965:13). Banfield bezog sich vor allem auf Konflikte zwischen ethnischen Gruppen, die die nordamerikanischen Grossstädte bevölkern. Mit Blick auf die Vordringlichkeit der Bewältigung von Konflikten erkannte Banfield im *politischen Pluralismus* das entscheidende Muster des politischen Prozesses von Städten. Tatsächlich hat sich ein funktionsfähiger Pluralismus bis in die achtziger Jahre erhalten. Die Gefahren und Risiken des Pluralismus wurden zwar erkannt, indem er in einen "street-fighting pluralism" münden kann, d.h., in "a political free-for-all, a pattern of unstructured, multilateral conflict in which many different combatants fight continuously with one another in a very great number of permutations and combinations" (Yates 1977: 34). Als politisches Grundmuster städtischer Politik und als ständige politische Herausforderung an nicht-pluralistische Politikformen hat sich der Pluralismus bis in die achtziger Jahre in seiner Fähigkeit erhalten, neben Konflikt Kooperation zwischen Eliten zu ermöglichen. Auf dieser Fähigkeit scheint die Regimetheorie aufzubauen.

Dennoch wurde diese Fähigkeit zur Kooperation in den achtziger Jahren besonders getestet. Ausgangslage war die Beobachtung Ende der siebziger Jahre zur "Unregierbarkeit der Städte" (Yates 1977). Das „urbane Setting“ (Wolman/Goldsmith 1992:48-69) hatte sich verändert. Mit dem Druck der internationalen Ökonomie traten neue Akteure auf, deren Verhalten auch durch Nationalstaaten nicht mehr gesteuert werden konnte und erst recht die Steuerungsfähigkeit von Städten überforderte. Zugleich pluralisierte sich die städtische Bevölkerung. Auch hier traten neue Akteure auf und organisierten sich im Widerstand als Nachbarschaften gegen lokale Regierungen, als Interessen der Bevölkerung gegen die Wirtschaft oder als Antiwachstumskoalitionen gegen Wachstumskoalitionen. Grundmuster des Widerstands von Bevölkerungsgruppen wurde in den siebziger Jahren das NIMBY Phänomen (Not in my backyard), der lebensweltliche Rückzug zur Verteidigung von Lebensräumen. Dies zeigte sich in vielen in den achtziger Jahren aufbrechenden Konflikten bei

großen Projekten der Infrastruktur für die wirtschaftliche Entwicklung, bei Standorten öffentlicher Infrastrukturen der Ver- und Entsorgung oder auch zu Standorten sozialer Dienstleistungen (wie z.B. Fürsorgestationen für Drogenabhängige). Diese in den achtziger Jahren aufbrechenden Konflikte in den Grensräumen zwischen "Lebenswelten und Systemen" (Kleger 1989; Bassand 1985:42f.) erschwerten die Koalitions- und Kooperationsfähigkeit der Akteure in Städten.

Gegen diese doppelte Fragmentierung zum einen des Pluralismus (Yates 1977:85), zum anderen der Stadt als Agglomeration (Ostrom/ Ostrom 1988) machte sich aber in den achtziger Jahren verstärkt eine Tendenz bemerkbar, die durch Wachstumskoalitionen vorangetrieben wurde und Regimebildung zum Ziel hatte (Stone 1989). Auch in hyperpluralistischen Systemen, so die These, besteht ein Zwang zur Kooperation, verbunden mit dem Versuch, aus den politisch-administrativen Fragmenten Mehrheiten zu bilden. Die Koalitionsbildung erfolgt in Prozessen des Bargaining, in dem im Normalfall mittels materieller selektiver Anreize (side-payments) Koalitionspartner gefunden werden. Regimebildung folgte damit nicht etwa einem dem Pluralismus fremden oder ihn überwindende Muster. Im Gegenteil, mit Regimebildung wurde eine pluralistischen Strukturen inhärente Ressource städtischer Politik aktualisiert: die Fähigkeit zu verhandeln. Banfield hat darauf in seiner Untersuchung zum Zusammenhang zwischen pluralistischer Theorie und urbaner Politik hingewiesen. Verhandlungen sind das zentrale Merkmal pluralistischer Politik (Strauss 1978).

Tabelle 1: Institutionelle Typen lokaler Politik

	Einheit der politisch-technokratischen Elite	
	stark	schwach
privilegiert Zugang für Interessengruppen zu politischen Entscheidungsprozessen	Elitentheorie	Korporatismus
nicht privilegiert	Etatismus	Pluralismus Hyperpluralismus

Nach einem Vorschlag von Savitch (1988) ist es sinnvoll, die variablen institutionellen Grundstrukturen von Wachstumskoalitionen entlang zweier Dimensionen zu konzipieren. Die erste Dimension beschreibt *politische Führungsfähigkeit* im Sinne der „Einheit der politisch-technokratischen Elite“. Diese Einheit kann stark oder schwach ausgeprägt sein. Die zweite Dimension beschreibt die (starke oder geringe) *Selbstorganisation der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gruppen und Interessen* bzw. die Qualität des Zugangs von Interessen zu politischen Entscheidungsprozessen. Dieser Zugang kann privilegiert oder nicht privilegiert sein.

Ich verzichte auf die Darstellung des statistischen Musters, weil es für die achtziger Jahre mit Blick auf Zürich und Wien kein zunehmendes empirisches Gewicht erhielt. Statt dessen kann im pluralistischen Muster der Subtyp des Hyperpluralismus unterschieden werden.

Regieren durch Machteliten

In der *Theorie der Machteliten* ist politische Macht bei einer Gruppe von privaten Akteuren konzentriert, die die Interessen einer gesellschaftlich dominierenden Klasse repräsentieren. Im Kontext von Städten besteht diese Gruppe aus Wirtschaftsführern, die zusammen mit politischen Führern alle wichtigen Entscheidungen treffen (Hunter 1953). Diese führenden Interessen und Gruppen zeichnen sich durch ihren hohen Zusammenhalt aus, der durch Mehrfachmitgliedschaften in verschiedenen Machtpyramiden dauernd hergestellt wird. Gegenüber anderen sozialen Gruppen unterer sozialer Schichten gibt es deutliche Abgrenzungen, auch wenn regierende Eliten mit anderen sozialen Schichten bzw. Klassen Allianzen schliessen können, um die Machtgrundlage längerfristig demokratisch abzusichern. Staat und Regierungen werden durch gesellschaftliche Eliten stark beeinflusst oder gar manipuliert. Eliten haben einzigartigen Zugang zu formaler Regierungsautorität und können so ihre Klasseninteressen gegenüber demokratischen Mehrheiten durchsetzen. Dies erfolgt mittels verborgener Einflusskanäle oder durch Übernahme der Interessen und Orientierungen von Eliten durch Regierungsmitglieder. Empirisch konnten aus dieser theoretischen Sicht in verschiedenen Städten ökonomische Eliten festgestellt werden. Die lokale Wirtschaftsentwicklung wird durch einen hierarchischen und politisch kohäsiven privaten Sektor gesteuert, dessen Unternehmungen die politische Agenda schwacher lokaler Regierungen festlegen. Infolge der wirtschaftlichen Differenzierungen im Übergang zu postindustriellen Ökonomien in den achtziger Jahren hat aber die Kohäsion lokaler wirtschaftlicher Eliten stark nachgelassen. Diversifizierung und Mobilisierung des Kapitals führte zu desintegrierten wirtschaftlichen Eliten und tendenziell zu pluralistischen Machtkombinationen.

Regieren im politischen Pluralismus

Im *pluralistischen Modell* besteht Gesellschaft aus einer Vielzahl konkurrierender, autonomer, nicht-hierarchischer Gruppen. Integration und Gleichgewicht zwischen den Gruppen wird durch demokratische Werte und Mehrfachmitgliedschaften hergestellt. Dies gewährleistet Toleranz und moderate Haltung angesichts der Vielzahl möglicher Konflikte. Nach Dahl (1961) werden Städte durch plurale Eliten regiert, die sich entlang politischer Issues zu wechselnden Koalitionen verbinden. Der Einfluss auf Entscheidungen ist nicht gleich verteilt, sondern von gesellschaftlich ungleich auf Gruppen verteilten Ressourcen abhängig. Trotz ungleichem Zugang zu und Einfluss auf lokale Regierungen stehen die Gruppen im politischen Wettbewerb und es besteht der politische Glaube, dass jede Gruppe bei genügenden Aktivitäten Einfluss gewinnen kann. Dazu sollte das politische Entscheidungssystem offen und dezentral organisiert sein, d.h. eine Vielzahl von Entscheidungsstellen anbieten. Einfluss kann im pluralistischen, d.h. dezentralen Entscheidungssystem, über Verwaltungen, Parteien, Medien, Parlamente und Gerichte gewonnen werden. Gleichwohl haben pluralistische Entscheidungssysteme zentrale institutionelle Orte effektiver politischer Autorität, über welche Koalitionen gebildet werden und Regimes Kontinuität erreichen können (ebenda). Der Staat gilt zum einen als Hüter der Pluralität der Gruppen, die unabhängig vom Staat im politischen Wettbewerb stehen, und interveniert nur in den pluralistischen politischen Prozess, wenn die Gruppen in ein soziales Ungleichgewicht geraten. Zum anderen kann der Staat als Vermittler aktiv werden, um Policies zu ermöglichen, die als Kompromisse zwischen den Gruppen ausgehandelt werden.

Im pluralistischen Regime müssen nicht in jedem Fall die wirtschaftlichen Interessen führend sein. Pluralistische Koalitionen können auch aus wirtschaftsunabhängigen politischen Führern, Nachbarschafts- und Minderheitsorganisationen sowie höheren Regierungsebenen bestehen. Gerade die Beteiligung höherer Regierungsebenen kann die im Normalfall an effektiven Regimes beteiligten wirtschaftlichen Gruppen in ihrer Macht schwächen (Keating 1991). Auch zugespitzte soziale Konflikte können den Einfluss wirtschaftlicher Gruppen in pluralistischen Regimes einschränken. Weil diesen mächtigen Gruppen die Wähler- (und Abstimmungs-)basis im Fall starker sozialer Konflikte fehlen könnte, müssen entsprechende Regimes unter Umständen jene Teile der Wirtschaft ausklammern, die zugunsten unbeschränkten Wachstums zu keinen Konzessionen bereit sind. Gerade wenn starke und von Wirtschaftsinteressen unabhängige Mittelschichten ausreichend vertreten sind, können in pluralistischen Regimes reine Wachstumsorientierungen zugunsten von Policies eingeschränkt werden, die Ziele der Lebensqualität verfolgen.

Allgemein gilt für pluralistische Regimes in der Lesart von Dahl (1961), Banfield (1961) sowie Sayre/Kaufmann (1961), dass politisch-administrative Akteure genügend integriert sind, um eine Mehrzahl privater und gesellschaftlicher Interessen zu Koalitionen ("executive-centered coalition") zusammen zu

bringen (Dahl 1961). Für pluralistische Regimes wird in dieser Hinsicht eine ausreichend starke politische Führung vorausgesetzt. In den achtziger Jahren waren indessen Tendenzen sichtbar, die die politisch-administrative Stärke zu unterlaufen begonnen haben. Sozio-kulturelle Entwicklungen zunehmender Heterogenisierung städtischer Gemeinschaften, der damit verbundene Bedeutungsverlust politischer Parteien, die zunehmende interkommunale Konkurrenz innerhalb von städtischen Regionen und die entsprechende institutionelle Fragmentierung, aber auch die Auflösung städtischer wirtschaftlicher Interessenvertretungsstrukturen angesichts der Diversifizierung der städtischen Wirtschaft im Übergang zu post-industriellen Ökonomien haben die politische Führungsfähigkeit geschwächt. Stadtentwicklungs- und Nutzungsentscheidungen wurden im Grenzfall ohne politische Steuerung dem Wettbewerb des privaten Sektors überlassen. Solche Regimes wurden in den USA schon früh beobachtet und als "Wachstumsmaschinen" bezeichnet (Logan/Molotch 1987).

Regieren durch korporatistische Kooperation

Im korporatistischen Modell besteht die Gesellschaft aus einer pluralen Interessenstruktur auf der Grundlage von Organisationen (Lehmbruch/ Schmitter 1982). In Anlehnung an die Machtelitentheorie ergibt sich diese Interessenstruktur aus der sozio-ökonomischen Schichtung der Gesellschaft. Das korporatistische Modell der Machtbeziehungen nimmt aber nicht eine einheitliche Elite an, die eine dominante soziale Schicht oder Klasse geschlossen repräsentiert. Vielmehr zerfällt die Elite in eine Pluralität von gut organisierten Interessen, die aber nicht wie im Pluralismusmodell relativ zufällig politisch intervenieren, sondern stark in staatliche Entscheidungsprozesse integriert sind. Organisationen bilden eine vertikale, funktional-segmentierte Interessenstruktur hochindustrialisierter Gesellschaften ab, deren sozio-ökonomische Sektoren einen hohen Grad an autonomer Selbstorganisation und Selbststeuerung aufweisen. Die Erkenntnis zunehmender Interdependenz dieser Sektoren und die hohe Konfliktfähigkeit gegenüber lokalen Regierungen führte seit den sechziger Jahren zu erhöhter Zusammenarbeit. Dieser Prozess zunehmender Kooperation war begleitet durch die Beteiligung des Staates. Effektive Selbststeuerung sozio-ökonomischer Sektoren wurde gesteigert, indem der Staat die relevanten Organisationen durch spezifische Ressourcen politisch unterstützte und ihnen einen privilegierten Zugang zu Entscheidungsprozessen gewährte. Im Austausch dafür empfing der Staat system- bzw. policykompatibles Verhalten einer gut organisierten Gesellschaft. Gemäss dem Modell des Korporatismus ist politische Macht bzw. staatliche Autorität stark fragmentiert. Ziel staatlicher Aktivitäten ist, diese Fragmentierung als Ausdruck sozio-ökonomischer Segmentierung möglichst entlang Kriterien effektiver Problemlösungsfähigkeit zu organisieren. Im Korporatismus ist der Staat eine zentrale Institution, die gesellschaftliche Probleme entlang politischer Ziele planend zu bearbeiten versucht. Im Ausmass wie dem

Staat dies gelingt, lassen sich unterschiedliche Typen des Korporatismus feststellen.

Urbane korporatistische Regimes enthalten eine grosse Autonomie politisch-administrativer Akteure mit Blick auf Policies der Bodennutzung und der räumlichen Entwicklung sowie mit Blick auf die Inkorporierung wichtiger Organisationen des privaten Sektors in politische Entscheidungsprozesse (Simmie 1981: 304-308). Politisch-administrative Akteure definieren massgeblich die politischen Ziele, kontrollieren deren Management und setzen sie um. Die machtssteigernde Kooperation lokaler Regierungen beschränkt sich auf wenige mächtige Akteure bzw. gut organisierte Interessengruppen, deren Konfliktfähigkeit im Kontext gesteigerter interurbaner Konkurrenz und entsprechend dominanter Wachstumsvorstellungen sehr hoch ist (Gottdiener 1987). Im Korporatismus werden die organisierten Interessen von einer politisch-technokratischen Elite angeführt, die Planungseffizienz als Folge von Kompromissen mit dem privaten Sektor erhöht. Für solche Kompromisse sind lokale Regierungen tendenziell abhängig von der Unterstützung durch höhere föderalistische Ebenen, um eigene Interessen durchsetzen zu können. Korporatistische Arrangements werden in erster Linie von überlokalen privaten und öffentlichen Akteuren getragen, um sie nach „unten“ durchzusetzen. Nur grösseren Städten gelingt es, den externen Druck von nationaler Politik und Ökonomie in Verhandlungen mit überlokalen privaten und öffentlichen Akteuren abzuschwächen (Savitch 1988). Dann können allerdings lokale Akteure der Städte in ihren Entscheidungen zusätzliche Autonomie gewinnen.

Mittels des Korporatismus kann sich der Staat zwar einen grösseren Einfluss auf führende gesellschaftliche Interessen sichern. Daran können lokale Behörden zweifellos interessiert sein. Doch lässt er sich weder auf zentralstaatlicher Ebene noch auf lokaler Ebene dauerhaft institutionalisieren, weil dies seine Demokratisierung bedingen würde. Auch die politisch-administrative Fragmentierung des lokalen Pluralismus stellt ein Hemmnis für die dauerhafte Institutionalisierung korporatistischer Muster dar. Für das Gelingen korporatistischer Muster muss die Artikulation einer heterogenen Vielfalt von lokalen politischen Gruppierungen eingeschränkt werden. Dies geschieht zum einen über die direkte Ausgrenzung bestimmter Gruppen aus dem Bargaining und zum anderen über den Versuch, legitimierende ideologische Orientierungen zu verbreiten. Zur Unterscheidung von pluralistischen Mustern lassen sich folgende zwei Merkmale festhalten: Die Macht konzentriert sich in bestimmten staatlichen Formen der Administration, in denen überlokale föderalistische Ebenen ein grosses Gewicht haben. Die staatlichen Formen der politischen Repräsentation vereinheitlichen sich tendenziell mit den zentralen administrativen Einheiten. Die Vermittlung gesellschaftlicher Interessen ist geprägt durch die Dominanz und Privilegierung weniger mächtiger Akteure.

Neokorporatismus vermag als grossflächige, sektorale Steuerung in höheren föderalistischen Ebenen entstehen und im Politikvollzug vermehrt auf die

Ebene von Kantonen, Bundesländern oder Regionen herabsickern. Doch werden lokale Regierungen meistens nicht oder nur mit grossen Konflikten in korporatistische Arrangements integriert. Wo dies geschieht, kommt lokalen Regierungen vor allem die Funktion zu, korporatistische Politiken und Entscheidungen "nach unten" durchzusetzen, und Legitimationsdefizite auf unterster Ebene zu absorbieren. Dennoch bleibt lokalen Regierungen bei Grossprojekten aufgrund des überlokalen Drucks oft keine Alternative zur Beteiligung in korporatistischen Arrangements. Die gewisse Faszination, mit der der neo-korporatistischen Kooperation zwischen lokalen Regierungen und privaten Investoren im Hinblick auf eine "innovative Stadtentwicklungspolitik" gegenwärtig in verschiedenen europäischen Städten begegnet wird (Public Private Partnership), schliesst nicht aus, dass solche Formen wenig stabil, nur punktuell und ohne dauerhafte Erfolge für die lokalen Regierungen gewesen sind. Die Erfahrungen der amerikanischen Städte mit korporatistischen Formen der Planung von Grossprojekten empfehlen sich jedenfalls nicht für eine unbesehene Imitation, wenn die Fehlentwicklungen dieser Städte in Rechnung gestellt werden.

In korporatistischen Mustern haben ideologischen Orientierungen eine zentrale Bedeutung. Überlokale Akteure versuchen ihre Interessen auf lokaler Ebene durch die Bildung überparteilicher Wachstumskoalitionen umzusetzen, die heute ebenso überparteilichen Nichtwachstumskoalitionen gegenüberstehen. In den entsprechenden Diskursen wird um die inhaltliche Gültigkeit und soziale Geltung zentraler Konzepte wie Wachstum, Fortschritt, Lebensqualität und soziale Kontrolle des öffentlichen Raums gestritten (Kleger 1987). Die "Internalisierung von Zwängen der Systemerhaltung" mittels "instrumenteller Gesellschaftsbilder" in korporatistischen Machtbeziehungen (Vobruba 1983) stiessen indessen vermehrt auf ökologische Grenzen und auf den Widerstand wachsender "Nichtwachstumskoalitionen". An den entsprechenden Grenzen der korporatistischen Stadtentwicklungspolitik durch Grossprojekte dürften deshalb in Zukunft neue Politikmuster entstehen, die vermehrt pluralistische Elemente in sich aufnehmen. Die Rolle des Staates wird heute vermehrt im Rahmen der Bildung heterarchischer *Politiknetzwerke* diskutiert und festzulegen versucht (Mayntz 1993).

Hyperpluralistische Tendenzen des lokalen Regierens

Die Herausforderungen an Städte (vgl. 1.1) führten zu einem Zerfall effektiver Steuerungs- und politischer Führungsfähigkeit in der Form einer Hyperpluralisierung politischer Prozesse. Im Unterschied zum "Street-fighting pluralism" (Yates 1977) haben sich die Kämpfe inzwischen weg von den Strassen in die Vielzahl von Verhandlungszimmer verlagert, wo in inkrementalistischer Form ohne politische Ziele Stadtentwicklung dem ökonomischen Wettbewerb privater Interessen überlassen wird. Weder öffentliche noch private Akteure haben in diesem Fall die Macht, effektive Kooperationsformen zu bilden. Im Grunde

kann beim hyperpluralistischen Typ des politischen Prozesses nicht von einem urbanen Regime gesprochen werden.

Im fragmentierten Pluralismus bzw. Hyperpluralismus ist der Staat tendenziell unfähig, eine effiziente Planung umzusetzen (Savitch/Thomas 1991). Er ist zu fragmentiert organisiert und Öffentlichkeit zerfällt im Bereich der Formulierung von stadtentwicklungspolitischen Zielen in eine Vielzahl veröffentlichter Meinungen ohne Durchsetzungsfähigkeit. Die Autonomie des Staates in pluralistischen Politikmustern gegenüber dem komplexen Zusammenspiel von Interessen ist relativ gering. Staatliche Policies bleiben tendenziell reaktiv und haben geringe Chancen, die Kapitalflüsse zu kontrollieren. Fragmentierte pluralistische Politik ist geprägt von vielfältigen und instabilen Koalitionen zwischen administrativen Einheiten, politischen Fraktionen und gesellschaftlichen Gruppierungen. Viele kleine Machtzentren erschweren eine positive Koordination. Die Ineffizienz lokalen staatlichen Handelns Glaubwürdigkeitsverluste der Stadtentwicklungsplanung und die abnehmende soziale Integration der Bewohner in lokale Gemeinschaften haben die Bürger von politischen Institutionen entfremdet. Wichtiger als Parteibindungen können bei Grossprojekten persönliche Führerschaft, individuelle Kontakte und die Autorität von Behörden sein. Parteien tendieren dazu, Grossprojekte für Koalitionsbildungen zu instrumentalisieren, um andere Anliegen zu verfolgen (Dente 1989). Die für Grossprojekte wichtige Bedingung der Konzertierung der Interessen und Strategien der zentralen Akteurguppen kann über dieses Politikmuster kaum erfüllt werden. Umgekehrt repräsentieren diese Akteure Restriktionen, die durch lokale Regierungen nur minimal beeinflusst werden können. Aufgrund der Asymmetrie der Machtbeziehungen zwischen lokaler Politik und höheren föderalen Ebenen tendieren die politisch-administrativen Akteure verschiedener föderaler Ebenen dazu, sich in Nullsummenspielen auf Positionen der formalen Autorität zurückzuziehen, wenn die übergreifenden Parteibindungen nicht spielen. Zur Unterscheidung zu neokorporatistischen Politikmustern können zwei Merkmale des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft hervorgehoben werden: Die Macht des lokalen Staates ist dezentralisiert, bzw. politisch-administrativ fragmentiert; an den Entscheidungsprozessen beteiligt sich eine Vielzahl von Interessen in nicht stabilen Koalitionen.

5.2.3 Pluralismus in Zürich

In Zürich existierten in den siebziger Jahren aufgrund der Initiative der Verwaltung Formen der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Zentrales Beispiel dafür war die von Stadtingenieur Bernath ins Leben gerufene Zürich-Transport. Deren Vorbild war gemäss Bernath die New York Port Authority. In diesem öffentlich-privaten Gremium hatten sich Vertreter der lokalen Regierung beteiligt. Ziel war, die Infrastrukturaufgaben der siebziger Jahre auf diese Weise zu projektieren und zu finanzieren. Es wurde an grosse Projekte gedacht wie z.B. ein Seetunnel, der, von Privaten erstellt, gegen Gebühren be-

nutzt werden sollte. Im Unterschied zum Vorbild in New York konnte die Zürich-Transport den Anspruch eines Gremiums mit politischem Steuerungsanspruch nicht einhalten. Die Behörden haben sich schrittweise zurückgezogen. Sie entwickelte sich zum Interessenvertretungsgremium der Privatwirtschaft. Sie wurde zur "Pressure Group". Ebenfalls in den siebziger Jahren wurde mit dem Projekt "Jürgensen" ein Dialog mit der Wirtschaft eingeleitet, der später auch auf andere Akteure ausgeweitet wurde. Der Bericht Jürgensen (1976) war ein gezielter Versuch der Stadtregierung, sich selbst eine klarere Vorstellung über längerfristige Ziele der Stadtentwicklung zu verschaffen. Die Ergebnisse dieses Dialogs mit der Wirtschaft wurden zur Grundlage stadtentwicklungspolitischer Ziele, die in den achtziger Jahren der Revision der BZO zugrundegelegt wurden.

Die Kooperationsform der Zürich-Transport kann zwei Faktoren verdeutlichen. Zum einen waren solche Partnerschaften an Policies gebunden, die grosse Infrastrukturaufgaben beinhalten. Grosse Projekte liessen die Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren aktuell werden. Zum anderen benötigten solche Kooperationsformen eine politische Unterstützung, die in Zürich nicht realisiert werden konnte. Statt dessen favorisierte die Politik in Zürich flexiblere und kurzfristig angelegte Kooperationsformen: "Es ist durchaus möglich, dass man Interessen auf den Tisch legt, an einer Sitzung und sagt, machen wir hier ad-hoc etwas, um diese Frage zu klären" (ein Vertreter der Planungsverwaltung). Pressure Groups, Lobbying und ad-hoc-Handeln der Behörden gehörten zum Repertoire. Aus diesem inkrementalistischen Stil lokaler Politik hat sich in Zürich eine hohe Regeldichte in der Stadtentwicklungspolitik entwickelt. Die zunehmende Regeldichte wurde von der Planungsverwaltung als Resultat einer langen Periode eines Laisser-Faire-Regimes gesehen, das die wirtschaftlichen Entwicklungsinteressen stark begünstigte und auf einer "fahrlässigen Ausnahmegewilligungspraxis" (ein Vertreter der Planungsverwaltung) beruhte. Partikuläre Interessen traten in den achtziger Jahren mit grosser Rücksichtslosigkeit auf, die von der Institution der Konkordanz nicht mehr in genügendem Mass aufgefangen werden konnte.

Das Muster pluralistischer Politik schien nicht geeignet, dem politischen Problemlösungsdruck der achtziger Jahre gerecht zu werden. Ein politischer Konsens unter den sozialen Gruppen war kaum möglich. "Gesamtstädtische Interessen" (ein Vertreter der lokalen Regierung) waren durch keinen inhaltlichen Konsens gekennzeichnet und blieben relativ undeutlich. Die politische Öffentlichkeit war desorganisiert.

"Also, die Konsensfähigkeit ist gesunken. Die Bereitschaft zur Konfliktbewältigung hat abgenommen, weil primär nicht die Allgemeininteressen über Teilinteressen, sondern Teilinteressen über die Allgemeininteressen gesetzt werden" (ein Vertreter der lokalen Regierung). Und: "Die Stadt Zürich befindet sich in einem unerhörten

Prozess. Eine Gesamtbeurteilung vorzunehmen ist schwierig" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Aus der Perspektive geringer Problemlösungsfähigkeit erschien der lokalen Regierung das wachsende Anspruchsniveau der heterogenen städtischen Benutzergruppen als zentrale Problemursache. Zwar thematisierte ein Krisendiskurs sozialer Desintegration nicht kontrollierte Fehlentwicklungen der Stadt. Aber er wurde kompensatorisch durch eine neue Kulturpolitik aufzufangen versucht, deren Ziel darin bestand, Identität auf der Ebene des "positiven Stadterlebnisses" herzustellen (Rothmayr 1994). Die lokale Bürgergemeinschaft musste vermehrt auf symbolischer Ebene repräsentiert werden.

"Die Übungsanlage muss ja die sein, dass man verschiedene Interessen und Positionen, Leute und gesellschaftliche Schichten so zusammenbringt, dass sie plötzlich zusammen sind, und sie bemerken's gar nicht. Und sie bilden dann eine Art Solidarität, sie werden plötzlich eine Gemeinschaft. Und dort sehe ich die Chancen von einer Kulturpolitik" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Konkordanz wurde in den achtziger Jahren stark beansprucht und war teilweise überfordert, die Interessenkonflikte in der Regierung aufzufangen.

"Wenn die Behörde nicht mehr eine gewisse minimale Geschlossenheit zeigt, ist sie viel leichter erreichbar und kann auch in ein Spannungsfeld von Dritteinflüssen, von Anliegen hineingeraten. Das könnte dann sehr rasch auch als Verflechtung interpretiert werden" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Das für das pluralistische Wachstumsregime unter der Bedingung des bisher vorausgesetzten Konsenses wachstumsorientierter Policies normale Kooperationsmuster zwischen lokaler Regierung und ökonomischen Eliten erschien in den achtziger Jahren im Rahmen der Integration von politischen Vertretern der Nicht-Wachstumskoalition in die lokale Regierung als „Verflechtung“. Der Versuch des Regimewandels erzeugte erstaunliche politische Eruptionen.

Typisch für das pluralistische Politikmuster waren politische Nicht-Entscheidungen wie im Policy-Bereich der Gewerbeverdrängung. Weder auf wirtschaftlicher noch auf politisch-administrativer Seite zeigte sich die notwendige Kohärenz der Interessenformulierung und die notwendige Integration staatlicher Problembearbeitung. Der Gewerbeverband ergriff keine ernsthafte Policy, um die Interessen des von Verdrängungsprozessen betroffenen kleinen und mittleren Gewerbes wirkungsvoll zum Ausdruck zu bringen. Die Marktdoktrin pluralistischer Politik verhinderte die politische Selbstorganisation der wirtschaftlichen Verlierer auf dem zur Dienstleistungsstadt. Der Gewerbeverband organisierte als Vertreter der grossen privaten Investoren am Ort eine symbolische

Politik für das Kleingewerbe, um ihm einen ehrenvollen Abschied von seinen eigenen Traditionen zuteil werden zu lassen. Obwohl effektiv wirkungslos für die Erhaltung des Gewerbes, gelang es dem Gewerbeverband mit dieser Strategie, die Interessenvertretung dieses Segments des privaten Sektors beizubehalten. Auf politisch-administrativer Seite liess sich trotz der neuen Ziele der Stadterneuerung keine öffentliche Policy zugunsten der Erhaltung des Gewerbes feststellen. Die Erhaltung des bevölkerungsbezogenen kleinen Gewerbes der Nahversorgung war zwar klassisches Ziel des Stadterneuerungsprogramms und gewann in vielen Städten seit den siebziger Jahren an Bedeutung. Es gehörte aber nicht zum Staatsverständnis des pluralistischen Musters, dass die lokale Regierung ohne entsprechende Inputs von einer Interessenorganisation (z.B. des Gewerbeverbands) aktiv wurde. Effektive Problembearbeitung musste Resultat des politischen Wettbewerbs bleiben. Eine politische Mobilisierung zugunsten von Policies gegen die Gewerbeverdrängung wurde von der lokalen Regierung nicht unternommen.

"Die Funktionäre vom Gewerbeverband sind nicht gerade Gewerbler und Industrielle. Also da behaupte ich natürlich, dass die das Interesse von den Leuten, die Gewerbler sind, überhaupt nicht vertreten. Oder, im Gegenteil, durch diese Politik werden die natürlich massiv geschädigt. Aber wenn die es halt nicht merken, ist das nicht mein Bier, oder?" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Eine Kooperation zwischen lokaler Regierung und dem Gewerbe kam nicht zustande. Im Gegenteil, das Verhältnis war politisch angespannt, weil der Gewerbeverband das kleine Gewerbe ideologisch für politische Zwecke zu instrumentalisieren vermochte, die mit der Sache der Gewerbeverdrängung nichts zu tun hatten, sondern im Dienste der Opposition gegen den versuchten Regimewandel standen. Die Verdrängung des Kleingewerbes aus den Quartieren nahm ihren Lauf.

5.2.4 Korporatismus in Wien

In Wien war korporatistische Politik durch den Einbezug hochorganisierter privater Interessen gekennzeichnet. So hatte z.B. die Handelskammer eine zentrale Stellung in der Formulierung von Entwicklungspolicies. Stadtentwicklungspolitik zehrte in dieser Hinsicht als "sozialpartnerschaftliche Planung" zwischen lokaler Regierung und Interessenorganisationen von Kapital und Arbeit bzw. den beiden entsprechenden Kammern von einem eingespielten Muster lokaler Politik. Bei den politischen Eliten wurde sie als "Achse Mayr-Dittrich", den beiden Exponenten dieser Partnerschaft betitelt (Mayr war der Stadtrat für Wirtschaftspolitik. Dittrich war Präsident der Handelskammer). Merkmal dieser Sozialpartnerschaft war die enorme Machtsteigerung durch die informelle Kooperation von Personen. Das Kabinetsystem lokalen Regierens gab einzelnen

Personen als Rollenträger von Ressorts grosses Gewicht in der Formulierung von Policies und in der Mobilisierung von Ressourcen und Macht. Das zentrale Ressort war seit den siebziger Jahren das Amt für Finanzen und Wirtschaftspolitik. Der entsprechende Finanzstadtrat, Hans Mayr, hatte eine dominierende Stellung in der Stadtentwicklungspolitik. Das Amt für Stadtentwicklung und Stadtplanung war untergeordnet und auf die Funktion beschränkt, entweder entwicklungspolitische Policies zu blockieren oder, was häufiger geschah, nachträglich zu legitimieren. Erst mit den achtziger Jahren entstanden im Amt für Stadtentwicklung politische Initiativen, die die Autonomie dieses Ressorts neu formulierten. Konflikte in der Stadtentwicklungspolitik in den achtziger Jahren waren deshalb stark geprägt von der Rivalität zweier Ressorts innerhalb der lokalen Regierung. Konflikte zwischen gesellschaftlichen Gruppierungen waren Konflikten zwischen den Trägern autoritativer Amtsgewalt untergeordnet.

Die politische Macht korporatistischer Politik war von einem starken politischen Konsens getragen, der durch die seit Jahrzehnten regierende sozialdemokratische Mehrheit definiert und umgesetzt wurde. Minimale Mehrheiten genügten den politischen und ökonomischen Eliten nicht. So wurde etwa der "konsensuelle Standort" der Expo als Beleg des urbanen Regimes dafür gewertet, grosse Mehrheiten bilden zu können, indem auf die "Wünsche und Vorstellungen der Bevölkerung und der Bürger" eingegangen werden konnte und Konsensherstellung "aus rein parteipolitischem Streit herausgehalten" (ein Vertreter der lokalen Regierung) werden konnte. Der lokale Korporatismus beruhte auf nicht-öffentlichen Konsensbildungsmechanismen der Integration von Minderheitenstandpunkten ausserhalb der Sozialdemokratie. Diese Funktion der Konsensherstellung hatte etwa die enge Kooperation zwischen der lokalen Regierung und der Handelskammer. Der Vorteil dieser engen Kooperation für die lokale Regierung war ihre Entlastungsfunktion. Der Einbezug grosser Organisationen in das lokale Regieren versuchte im Vorfeld von politischen Entscheidungen Konflikte zu vermeiden und durch Kooperation politische Legitimation herzustellen.

"Also die Möglichkeit, mich zu artikulieren und zu transportieren, die sind uneingeschränkt für die Kammerorganisation, weil wir auch gerne gehört werden, weil es auch Verantwortung delegiert. Die Stadtverwaltung ist froh, wenn jemand da ist, wo sie sich dann sozusagen ausreden kann. Wenn ein grosser Sturm der Entrüstung losgegangen ist, hat es dann immer geheissen: 'Na, die Handelskammer war ja eh dabei'" (ein Vertreter der Handelskammer).

Trotz des sich in den achtziger Jahren anmeldenden und zunehmenden politischen Dissens, der die Achillesverse korporatistischer Politik im Konfliktfeld zwischen der Wachstumskoalition und der Nicht-Wachstumskoa-

lition zu treffen begann und sich in pluralistischen Formen politischer Artikulation seitens Bürgerinitiativen und sozialer Bewegungen auf der bevölkerungsnahen Ebene der Bezirke Ausdruck verlieh, blieb korporatistische Politik auf der prägenden Linie der Regimebildung durch Grossprojekte. In deren politischen Arenen hat die lokale Regierung die Kooperation zwischen ökonomischen und politischen Eliten auch in den achtziger Jahren organisiert. Tragende Beispiele dafür waren die U-Bahn und die Donauinsel. Auch die Expo 95 wurde in der Tradition der sozialpartnerschaftlichen Elitenkooperation projiziert. "Wir führen das bei den Sozialpartnern seit Jahrzehnten vor, das funktioniert ganz gut" (ein Vertreter der lokalen Regierung). In den achtziger Jahren setzten sich die Konsensgremien vermehrt einem selbstgemachten öffentlichen Erfolgswang aus. "Das heisst, alles, was in einem solchen politischen Gremium beschlossen und beredet wird und mehr noch: was nicht beschlossen wird, steht am nächsten Tag in der Zeitung" (ein Vertreter der lokalen Regierung). Als "grosstes Korrektiv" gegen Entscheidungsschwierigkeiten wurde Öffentlichkeit strategisch dazu benutzt, den Konsens in diesem Entscheidungsgremium vorzuspüren und in jeweils gewünschte Richtungen zu bringen. Individuell erzeugte dieser Umgang mit Öffentlichkeit in den Entscheidungsgremien "eine persönliche Verantwortung, eine persönliche Haftung sozusagen dafür, dass es funktioniert und klappt. Er (jeder Beteiligte) wird daher schauen, dass es klappt" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Merkmal der Elitenkooperation im korporatistischen urbanen Regime war die Machtsteigerung und die damit verbundene Tendenz der Eliten, "grosse Ziele" zu verfolgen und sich über die Strategie von Grossprojekten umzusetzen. Der entsprechende Politikertyp war der „politische Unternehmer“, der sich in Grossprojekten die Monumente politischer Macht setzte.

"Ich habe die Weltausstellung erfunden. Ich werde bitte daher auch alles daran setzen, sie auch wirtschaftlich zu einem positiven Ereignis zu gestalten. Aber wenn man nicht selber Ziele vorgibt, wenn man nicht den berühmten Trommelknaben voranschleibt, wie soll die hintennachkommende Mannschaft den Gleichschritt verfolgen? Dann funktioniert es ja nicht" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Aktiv wurde die lokale Regierung in den achtziger Jahren auch im Bereich der Konfliktbewältigung. Die mit der Pluralisierung der politischen Prozesse einhergehende Öffnung lokaler Politik liess zwar ein gesteigertes Konfliktpotential zu. Das Amt für Stadtentwicklung versuchte aber, die Konflikte aktiv und kooperativ zu bewältigen. Im Rahmen dieser Konfliktbewältigung erhielt die bessere Koordination zwischen Planungs- und Wirtschaftsressorts für die Stadtentwicklungspolitik besonderes Gewicht. Vermittelt über die "Planungsachse" zwischen dem Finanzstadtrat und der Handelskammer, galt bisher grundsätzlich, "Wer das Geld hat, der bestimmt" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

Über die stärkere politische und administrative Koordination versuchte die Planung, wirtschaftlich motivierte Entscheidungen stärker zu beeinflussen. Die politische Koordination verlief im wesentlichen innerhalb der Fraktion der SPÖ als Mehrheitspartei und zwischen den Mitgliedern der lokalen Regierung. Ziel dieser Koordination war aus der Perspektive der Stadtplanung, soziale, ökologische und städtebauliche Aspekte stärker zu gewichten. Struktureller Nachteil der Stadtplanung im Verhältnis zur Wirtschaftspolitik war, dass sie in erster Linie mit Entscheidungsvorbereitungen und nicht mit Investitionsentscheidungen selbst beschäftigt war, die durch den Stadtrat für Wirtschaftspolitik getroffen. Gegenüber der aktiven Kooperation mit dem Amt für Wirtschaft und Finanzen war die Beteiligung der Handelskammer mit dem Amt für Stadtplanung "reaktiv".

5.2.5 Pluralismus und Korporatismus als Prozess relativ autonomer Entscheidungsbereiche

In städtischen Konflikten geht es auch um die Form der politischen Arena selbst. Soziale und politische Gruppen versuchen die Form lokaler Politik zu beeinflussen, um jeweils eigene Interessen gegen konkurrierende Interessen besser durchsetzen zu können (Bachrach/Baratz 1977). Die formale Offenheit der politischen Arena und des politischen Prozesses unterliegt vor dem Hintergrund nationaler struktureller Bedingungen (Föderalismus, Politikverflechtung) und kultureller Bedingungen (politisch-ideologische Werte, Politik- und Staatsverständnis) lokalen Institutionen. Institutionen des politischen Wettbewerbs (Parteien bzw. Wahlen), des privaten Sektors und der lokalen öffentlichen Verwaltung stellen die drei zentralen Handlungs- und Entscheidungsbereiche urbaner Regimes dar. Von Interesse ist das jeweilige und in Versuchen des Regimewandels sich ändernde Verhältnis der Funktionszusammenhänge und Strukturen dieser Handlungs- und Entscheidungsbereiche.

Die Organisation des politischen Wettbewerbs

Im europäischen Kontext ist lokale Politik generell stark durch Parteienpolitik geprägt und weist ein hohes Mass an Politisierung auf. Ob lokales Regieren in erster Linie politisches Problemlösen bei vorausgesetztem Konsens sachlich definierter Fragen oder in erster Linie politische Bewältigung von Konflikten darstellen soll, ist immer wieder Gegenstand öffentlicher Debatten im Konflikt gewesen, soziale Forderungen aus dem politischen Prozess auszugrenzen und Parteienpolitik einzuschränken (Stoker 1988: 192). Im 20. Jh. entstanden in den USA und in Europa zwei Politiktypen in der Folge wachsender sozialer Probleme des Industrialisierungsprozesses und wachsender sozialer Unterschichten in den Städten. Die politische Maschine bzw. Maschinenpolitik in den USA (Logan/Molotch 1987) stellte vor dem Hintergrund grosser städtischer Immigrantenströme ein Austauschsystem zwischen Parteibossen und Wählern dar.

Nicht soziale Programme sondern individuelle Vorteile für Wähler wurden gegen Stimmen für Parteibosse getauscht. In Europa entwickelten sich demgegenüber sozialistische Bewegungen, die mittels politischer Programme soziale Ungleichheit bekämpfen und die wirtschaftliche Entwicklung kontrollieren wollten (Grottian/Nelles 1983). Sozialistische Politik blieb im Sinne klassengebundener Politik ein zentrales Merkmal städtischer Politik Europas im 20. Jh.

Sowohl Maschinenpolitik wie sozialistische Politik führten zur Reaktion der Wirtschaft wie der professionell orientierten Mittelschichten und provozierten Ansätze institutioneller Reformen, um den Einfluss von Klassenpolitik einzuschränken (Stone/Whelan/Murin 1986). Dies war verbunden mit der Forderung nach parteiungebundener Politik. Wissenschaftliches Management und Professionalisierung sollten lokale Angelegenheiten entpolitisieren. Der Einfluss von Parteien sollte eingedämmt werden. Professionelle Manager betraten die städtischen politischen Arenen und relativierten den Einfluss gewählter Regierungen (Pahl 1975).). Seit den fünfziger Jahren bildete sich erneut eine städtische politische Elite in Europa, die soziale Klassenkämpfe auf lokaler Ebene ausfocht (Keating 1991). Im linken und rechten politischen Spektrum kamen aber die Politiker vermehrt aus Berufen der öffentlichen und privaten Verwaltung, aus Angestelltenberufen also, und nicht mehr aus den traditionell politisch oppositionellen Funktionen und Berufen des Bürgertums und der Arbeiterklasse. In den letzten beiden Jahrzehnten war mit der Entstehung neuer sozialer Bewegungen wieder eine Öffnung lokaler politischer Prozesse zu beobachten. Wo die sozialdemokratisch verankerte "neue Linke" sich für neue Themen öffnete und sich von der „alten Politik“ der Wirtschaftsentwicklung und sozialer Verteilungskonflikte im traditionellen Sinn teilweise löste, wurden traditionelle Parteiensysteme herausgefordert. Fragen der Umweltpolitik und des Feminismus, ethnische Konflikte und Forderungen nach mehr politischer Partizipation sowie nach weniger sozialer Kontrolle (Lüscher 1981) drangen in die städtischen politischen Arenen ein.

Die Überforderung des politischen Wettbewerbs in Zürich

In Zürich bestand in den achtziger Jahren kein politischer Konsens unter den Eliten. Die politischen Parteien dienten kaum der Konfliktbewältigung. Im pluralistischen Wachstumsregime übernahmen weder der Gemeinderat noch die lokalen Parteien die Funktion, stadtentwicklungspolitische Zielsetzungen festzulegen oder neue Impulse zu entwickeln. Funktion des Gemeinderats war vielmehr, konkrete Instrumente und Massnahmen zu entscheiden. Divergierende Positionen der Stadtentwicklung trafen schon innerparteilich aufeinander. Am stärksten war die Politik der Lebensqualität in der Sozialdemokratischen Partei und bei den Grünen vertreten. Sie verfolgten das Primat der Politik der Reproduktion. Das bürgerliche "Lager" aus FDP, SVP und CVP begann indessen in den achtziger Jahren seinen bis dahin üblichen Primat des Wirtschaftswachstums abzuschwächen. Ausschlaggebend dafür waren die Verschlechterung der

Lebensqualität infolge der Verdichtungsprozesse, die bis in die siebziger Jahre anhielten. Die Abwanderung der eigenen Wählerbasis schwächte auch die bürgerlichen Parteien. Mit der Erosion des kleinen Gewerbes wurden auf bürgerlicher Seite die Verlierer der wirtschaftlichen Entwicklung deutlicher. Sie fanden keine Interessenvertretung.

Aufgrund dieser Schwierigkeiten der Parteien konnte die politische Position einer Politik der Verbesserung der Lebensqualität der Bewohner gegenüber den Interessen der Wirtschaftsentwicklung in den achtziger Jahren keine Parteikoalitionen über das links-alternative Parteienspektrum (mit den Grünen und alternativen Parteilisten) hinaus zustandebringen. Der Druck der wirtschaftlichen Entwicklung auf kommunaler Ebene war zu gross. Die Sozialdemokratie sah sich mit Blick auf die Realisierung von Zielen der Verbesserung der Lebensqualität gezwungen, die Bevölkerung politisch für ihre Ziele zu mobilisieren. "Der grösste Koalitionspartner für uns ist die Bevölkerung" (ein Vertreter des Gemeinderats). Politische Mobilisierung bewirkte im Rahmen der Strategie eines urbanen Regimewechsels zwar innerhalb der Sozialdemokratie Umorientierungsprozesse. Nicht nur auf bürgerlicher Seite, sondern schon in den eigenen Reihen stiess die Forcierung des Primats reproduktiver Politik auf Widerspruch. "Die SP und ihre Exponenten, die wir zum Teil heute noch zu uns rechnen, die haben sich sehr auseinandergelebt" (ein Vertreter des Gemeinderats). Die Differenzen führten sogar zum Ausschluss von in der lokalen Regierung einsitzenden Mitgliedern aus der Partei, weil sie im Grundsatz die alte Politik des Wirtschaftswachstums weiterhin verfolgten. Der interne Parteistreit war Ausdruck der politischen Konfrontation in Fragen der Aufgaben lokaler Politik. Wirtschaftswachstum und Lebensqualität standen in der politischen Arena unversöhnlich gegeneinander. Politische Mobilisierung für die neuen Ziele der Verbesserung der Lebensqualität setzte demgegenüber eine eher jüngere lokale Mittelschicht voraus, die stadtentwicklungspolitische Interessen in Unabhängigkeit von der Interessenlage der Wirtschaft formulieren wollte (vgl. Stone et.al. 1991).

Die politische Polarisierung zwischen der pluralistischen Wachstumskoalition und der entstehenden Nicht-Wachstumskoalition war in den achtziger Jahren begleitet von hyperpluralistischen Tendenzen, die lokale Handlungsfähigkeit stark einschränkten. "Nicht nur Polarisierung, sondern auch Zersplitterung der politischen Gruppierungen. Also, die grossen tragenden Parteien, links wie rechts, haben Mühe, werden angeknabbert durch kleinere Parteien und Gremien" (ein Vertreter der privaten Investoren). Polarisierung zwischen Wachstums- und Nicht-Wachstumskoalitionen und politische Desintegration waren zusammenhängende Erscheinungen hyperpluralistischer Politik. "Und wenn diese Polarisierung halt gleich eine Tatsache ist, dann sind es unter Umständen relativ kleine Gruppierungen, die in der Lage sind, das auf die Ebene des Parlaments zu bringen, weil sie ja drin sind. Sie können es in den politischen Institutionen zu einem Thema machen" (ein Vertreter der privaten In-

vestoren). Unter Bedingungen der Hyperpluralisierung des politischen Prozesses resultierten Probleme, die sich in der institutionellen Krise der lokalen Regierung zeigten. Dem Kollegialsystem gelang es zwar während Jahrzehnten, des politischen Konsens zum wirtschaftlichen Wachstum im Proporzsystem und im politischen Wettbewerb der pluralen Interessen zu organisieren. Hyperpluralisierung führte aber in den achtziger Jahren zu einer Steigerung der Konflikte, die die lokale Regierung in wichtigen Fragen nicht mehr bewältigen konnte. Immer öfter scherten bürgerliche oder sozialdemokratische Minderheitenstandpunkte über die Medien aus Regierungsentscheidungen. Diese Entwicklung schwächte die formale Autorität der lokalen Regierung und deren lokale Handlungsfähigkeit bis hin zur Krise der lokalen Politik. Viel zitiertes Beispiel dafür war die Doppelspurigkeit der Vorlagen einer revidierten BZO. Diese irrationale Komponente der Politik wurde in der lokalen Bürgergemeinschaft nicht mehr verstanden.

Vor allem Vertreter des Regimewandels zeigten grössere Schwierigkeiten mit dem Kollegialprinzip und mit der Praxis von ad-hoc Spielregelverletzungen, um in wichtigen Fragen eigene Interessenstandpunkte durchzusetzen. Ihre Themen reproduktiver Politik blieben in den Agenden des pluralistischen Wachstumsregimes bisher dann unberücksichtigt, wenn sie die Bevölkerung dafür nicht mobilisieren konnten. Aus dieser Perspektive fühlten sich Vertreter des Regimewandels dem Mangel an Transparenz im Kollegialsystem stärker ausgesetzt.

"Ich werde ganz sicher in einigen Fragen meine persönliche Meinung nach aussen kundtun. Ich finde das wichtig, weil sonst gibt das so eine verknorrzte, verzogene Situation, in der alle Leute merken: 'Jetzt verzapft (diese Person) doch etwas, was (sie) selber nicht glaubt'" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Für politische Mobilisierung durch die lokale Regierung zugunsten progressiver Werte des Regimewandels schien das Kollegialsystem ungünstig. Die Herstellung lokaler Regierungsfähigkeit verlangte persönliche Initiative von Regierungsmitgliedern, um zugunsten neuer Kooperationsformen mit Interessen der ökonomischen Eliten handlungsfähig zu sein und um bei einem "informierten Publikum" politische Legitimation für diese Zwecke zu finden. Diese persönliche Initiative wurde zwar in den achtziger Jahren ein zentraler Bestandteil lokaler Politik. Sie konnte aber institutionell nicht normalisiert werden.

Regimebildung in Zürich war in hohem Ausmass an Wahlen gebunden und damit stark von politischen Wahlzyklen abhängig. Darüber hinaus gehende Kooperationsversuche zwischen öffentlichen und privaten Akteuren gerieten nicht ins strategische Blickfeld der privaten Investoren. Für eine geplante Baubewilligungseingabe der Investoren für das Projekt HB-Südwest war die Zusammensetzung der lokalen Regierung zum Zeitpunkt der Eingabe von ausschlaggebender Bedeutung.

"Ich glaube, das Wichtigste ist jetzt einmal, wie die Wahlen des Stadtrats herauskommen. Wir werden auch nicht zum Gesamtschadtrat gehen mit unserem überarbeiteten Projekt, bevor nicht die Wahlen durch sind, bevor sie sich nicht konstituiert haben. Das wäre ja Unsinn. Ich meine, innerhalb des jetzigen Stadtrats, da haben wir wohl eine Mehrheit. Das war ja so. Aber jetzt müssen wir mal sehen, wie es herauskommt. Auf unserer Seite war Kaufmann, Lieberherr, Frick, Egloff und der Stadtpräsident. Oder? Als Gegner hatten wir eigentlich Aeschbacher, Küng und Koch. Sechs zu drei. Wobei, ich weiss nicht, ob das gut ist. Ein Kollegialsystem müsste ein Kollegialsystem sein, nicht diese Einzeljassereien da" (ein Vertreter der privaten Investoren).

"Wie denn die, wenn sie einmal entscheiden müssen, den Konsens finden für ihre Entscheide (zur Baubewilligung im Rahmen der Projektierung von HB-Südwest), das hängt dann wahrscheinlich schon von der Zusammensetzung und Stimmung im Stadtrat ab" (ein anderer Vertreter der privaten Investoren).

Für die privaten Investoren und ihren Versuch, ein urbanes Regime anhand des Grossprojekts HB-Südwest aufzubauen, wurde die direkte Demokratie eine korrigierende Institution des politischen Wettbewerbs, um den Mangel an politischer Führung und Kooperation zu kompensieren. Die privaten Investoren beschränkten sich zwar im Normalfall darauf, in den lokalen politischen Institutionen in erster Linie formale und funktionale Entscheidungsverfahren zu sehen, die angesichts der hyperpluralistisch bedingten Legitimitätsdefizite der politischen Repräsentanz unabhängig von Inhalten, gleich einer "politischen Maschinerie" Verfahrensnormalität als minimale Leistung des öffentlichen Institutionenrechts herstellen sollten. Gleichwohl wurde die knappe Annahme des privaten Gestaltungsplans 1988 durch das Volk für die Investoren zum Anlass, eine weitergehende politische Verantwortung für die Konfliktbewältigung zu übernehmen. Die allein formale Mehrheit durch eine interessenneutrale "politische Maschinerie" genügte nicht mehr für das Projekt.

"Wir haben erklärt, vor der Abstimmung und auch nach der Abstimmung, wir werden diesem Aspekt (Architektur und Städtebau) Rechnung tragen, und wir sind uns auch unserer Verantwortung durchaus bewusst" (ein Vertreter der privaten Investoren).

Der Regimebildungsversuch der privaten Investoren schien ohne Beteiligung der lokalen Regierung nicht in erster Linie darauf angelegt, auf öffentliche Verantwortung zu verzichten. Mit der formalen Legitimation der Volksentscheidung ausgestattet, entstand eine neue Situation, die es den Investoren erlaubte, entlang des Prinzips der gesellschaftlichen Selbstorganisation "Verantwortung"

zu übernehmen, um auch substantielle Legitimation zu erzielen. Dies war mit erheblichen organisatorischen Kosten verbunden, verlängerte die Projektierung nochmals und produzierte interne Konflikte, an welchen die private Projektorganisation schliesslich zerbrach. Der Vorteil der direkten Demokratie, einen Mangel an politischer Legitimation korrigierend kompensieren zu können, hatte in den achtziger Jahren gleichwohl den Nachteil, den Mangel an Kooperation zwischen den Eliten auszugleichen. Die Korrektur kam zu spät.

Regimebildung in pluralistischen Mustern unterstrich in den achtziger Jahren die grosse Bedeutung des politischen Wettbewerbs als politisches Entscheidungssystem. Dies wurde an der regimebildenden Funktion von Wahlen und am Stellenwert von Volksabstimmungen deutlich. Lokale Regierungsfähigkeit des urbanen Regimes der privaten Akteure orientierte sich nicht in erster Linie daran, Probleme der Stadtentwicklung zu lösen, sondern die hohe Konfliktivität zu kontrollieren. Die Verlagerung von Entscheidungen auf den Markt zum einen, auf den politischen Wettbewerb zum anderen waren Merkmale lokaler Politik. Die dadurch bewirkte teilweise Überforderung der Institutionen des politischen Wettbewerbs wurde vermehrt als Krise der Mehrheitsdemokratie wahrgenommen, wie die folgende Sequenz anlässlich der zweiten Volksabstimmung zu HB-Südwest im nationalen politischen Masstab belegt. Die Mehrheiten in der Schweiz wurden in Volksabstimmungen teilweise stark verunsichert.

"Ja, aber Sie wissen, wie es in der Schweiz ist. Schauen wir doch jetzt die Armeeabstimmung an. Ich würde meinen, man hat doch zwei Drittel zu einem Drittel bei der Armee, und man hat das Gefühl, dass das eine Drittel eigentlich gewonnen hat. Und wir haben da (in der Abstimmung zu HB-Südwest) knapp gewonnen, das zweite Mal. Das erste Mal war es 70 zu 30 für uns. Und das zweite Mal, als wir es grösser machen mussten - übrigens, grösser haben wir es nicht gemacht aus Lust und Laune..." (ein Vertreter der privaten Investoren).

Die Pluralisierung korporatistischer Politik in Wien

In Wien übten Parteien aufgrund ihrer Nähe zu staatlichen Entscheidungsstellen eine zentrale Rolle für das Funktionieren des korporatistischen Regimes aus. Parteien beschränkten sich nicht auf Aktivitäten in Wahlen und im Parlament. Sie waren vielfach verflochten mit der Verwaltung. Dies wirkte sich auf die Funktion des Gemeinderats aus, der der korporatistischen Interessenrepräsentation nachgeordnet war. Gegenüber dem professionellen Wissen, das im vorparlamentarischen Verfahren korporatistischer Elitenkooperation zur Anwendung kam, waren viele Gemeinderäte überfordert, die für die Arbeit in gemeinderätlichen Kommissionen bei Experten Rat suchten. Dort wurden die vorangegangenen Argumentationen oft nur nochmals wiederholt und zur Abstimmung gebracht. "Natürlich muss es immer den Apparat hinter den Politikern geben"

(ein Vertreter der Handelskammer). Dadurch verlor der Gemeinderat an eigenständiger Funktion der politischen Willensbildung. Unterstützt wurde diese Entwicklung dadurch, dass viele gemeinderätliche Mandatare und Mitglieder der lokalen Regierung in den professionellen Verwaltungen der Kammern rekrutiert wurden. Der Gemeinderat hatte trotz seiner institutionellen Bestimmung, die politischen Entscheidungen zu treffen, gegenüber den nicht-öffentlichen Einrichtungen eine nachgeordnete Funktion.

Der Gemeinderat übernahm auch in der Expoplanung nachgeordnete Funktionen. Sowohl die grundlegenden Entscheidungen, die Expo durchzuführen und den Standort festzulegen, als auch die nachfolgenden Entscheidungen zum Inhalt, zu den Randbedingungen und zu den Nachnutzungen wurden weitgehend im vorparlamentarischen Verfahren der Interessenabstimmung zwischen Experten und politischen Entscheidungsträgern vorgespart. Dem Gemeinderat verblieb dann noch die "Inszenierung" entsprechender demokratischer Beschlussfassungen, die die korporatistisch gefassten Entscheidungen allenfalls im Detail korrigierten. "Das werden wir irgendwie inszenieren, dass also jeder gut abschneidet" (ein Vertreter der Planungsverwaltung). Zu diesem Zweck wurde der Gemeinderat vor Entscheidungen in hohem Masse durch die Experten aus der Verwaltung informiert und bearbeitet.

"Da muss man nachdenken darüber: Wie befördere ich meine Sache? Na, die befördere ich sicher dadurch, dass ich alle wichtigen Teilnehmer (des Gemeinderates), zum Beispiel die Fraktionsobleute oder die Stimmführer oder wen immer sie dann wollen, dass man die so informiert, dass die sich auskennen und sagen: 'Okay, das halten wir für vernünftig.' - Das machen wir dauernd" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

Grundlegend für diese Funktionsweise der Parteien im korporatistischen Wachstumsregime war die stabile sozialdemokratische Mehrheit, die mit der formalen Autorität der lokalen Regierung zusammengewachsen war.

„Wir haben eine massive politische Mehrheit in Wien, und es gibt daher eigentlich keine Probleme, einmal parteiintern durchgespielte Pläne dann auch tatsächlich umzusetzen. Fast alles, was ich erwähnt habe (die geplante Stadtentwicklung des Nordens, die wirtschaftliche Entwicklung und alle Grossprojekte), ist also in Kompetenz der Stadt Wien und kann allein von der Stadt Wien durchgesetzt werden" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Gesteigert wurde die Parteiherrschaft der SPÖ durch die ausgedehnten Aufgaben- und Entscheidungsbereiche der lokalen Regierung. So verfügte die sozialdemokratische Mehrheit aufgrund der Übertragung von wirtschaftlichen Eigentümerrechten an öffentliche Institutionen eine institutionelle Absicherung ihrer

Macht. Das hohe Ausmass wirtschaftlicher Aktivitäten der lokalen Regierung liess den Typ des „unternehmerischen Politikers“ entstehen, der diese Eigentümerrechte vertrat. "Das liegt natürlich nicht im Interesse der Opposition. Das ist schon einzusehen. Das liegt aber sehr wohl im Interesse der wirtschaftlichen Entwicklung der Firmen, die im städtischen Eigentum sind" (ein Vertreter der lokalen Regierung). Konfliktbewältigung konnte sich vor diesem Hintergrund auf parteiinterne Ausmarchungen beschränken, um vorgeschlagene Problemlösungen durchzusetzen.

Der dieser Macht vorausgesetzte politische Konsens wurde in den achtziger Jahren brüchig. Neue soziale Bewegungen und Bürgerinitiativen thematisierten neue Wertorientierungen und alternative Ziele der gesellschaftlichen Entwicklung. Der sozialdemokratische Kompromis zwischen Kapital und Arbeit, auf der Grundlage des wirtschaftlichen Wachstums sozialstaatliche Leistungen zu finanzieren, wurde durch die wirtschaftliche Umstrukturierung, neue soziale Interessen und ökologische Themen herausgefordert. Wertekonflikte reichten bis in die Sozialdemokratie selbst hinein. Auch gegen Grossprojekte entstand in den achtziger Jahren eine wachsende Opposition, die quer durch die politischen Parteien hindurch wuchs. Kleinmassstäbliche Projekte wurden nicht allein von der entstehenden grünen Partei und der christlich-demokratischen Oppositionspartei, sondern auch von „jüngeren Leuten“ der SPÖ gefordert. Durch die abnehmende Unterstützung der grossen Parteien in der Bevölkerung war das bisher durch staatliche Macht stabilisierte Parteiensystem empfindlich gestört.

"Die Parteien sind ja längst nicht mehr so monolithisch, sondern es gibt überhaupt nur noch Partikulärinteressen, die dann jeweils für bestimmte Zeiträume oder für bestimmte Projekte Koalitionen eingehen, grenzüberschreitend oder innerhalb der eigenen Konglomeration" (ein Vertreter der privaten Investoren).

Das korporatistische Regime war für sein Funktionieren auf eine "gemeinsame Sprache" angewiesen, welche in den achtziger Jahre bei grundsätzlichen Entscheidungen brüchige Stellen zu zeigen begann.

Die sozialdemokratische Partei zeigte erhebliche Schwierigkeiten, mit politischem Dissens umzugehen. Verwurzt in einer etatistischen Tradition des starken Staates wurden neue Formen der Bürgerbeteiligung abgelehnt. In ihrem Selbstverständnis waren die Exponenten dieser Tradition durch ihre langjährige Arbeit in der eigenen Partei genügend demokratisch legitimiert. Im Funktionsdenken hatten direktdemokratische oder andere bürgernähere Beteiligungsformen keinen Stellenwert. Demgegenüber vollzogen innovative politische Führerfiguren aus den Reihen der Sozialdemokratie gerade nicht "die Ochsentour vom kleinen Parteifunktionär". Sie kompensierten den parteikonformen Werdegang ihrer politischen Karriere durch innovative Ideen.

"Das heisst, heute muss auch eine Partei, müssen Spitzenfunktionäre einer Partei und Exponenten auf andere Ideen und auf andere Dinge Rücksicht nehmen, insbesondere auf jene Werthaltungen, die halt stärker grün sind, und auf alternative Werte, die von den jüngeren Leuten ausgedrückt werden" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Die Wertekonflikte wurden in der SPÖ nicht in Form organisierter Fraktionen, sondern von Einzelpersonen getragen, die sich zu losen Gruppierungen zusammenfanden und zum Teil bedeutende Parteipositionen gewinnen konnten.

Stadtentwicklungspolitik wurde mit den vielen Widerständen gegen die wachstumsorientierte Politik in den achtziger Jahren zur politischen Arena, in welcher sich der Demokratiekonflikt besonders ausdrückte. Die Sozialdemokratie sah sich gezwungen, sich von allein repräsentativ-demokratischen Legitimationsmustern zu lösen und "Elemente einer direkten Demokratie stärker zu betonen" (ein Vertreter der lokalen Regierung) sowie "diesen Widerstand (in der Bevölkerung) zu überwinden". Der die korporatistische Politik Österreichs kennzeichnende politische Dezisionismus, der das Wissen von "Fachleuten" im Rahmen der Versachlichung von Politik unterstützte, wurde zwar als dominantes Problemlösungsmuster beibehalten, musste aber gegen neu auftretende Konflikte durch ein erweitertes Management abgestützt werden:

"Ich meine, auch ich sage: 'Wenn es eine demokratische Wahl gibt, müssen letztendlich die Gewählten entscheiden.' Der Unterschied ist der, dass ich sage: 'Bei der Entscheidungsvorbereitung muss ich stärker auch die Bürger unmittelbar miteinbeziehen.' Denn ich habe auch nicht die Garantie, wenn Sie jetzt die SPÖ wählen, dass jede einzelne Entscheidung schon legitimiert ist. ... Daher muss ich bei den Einzelentscheidungen mit dem Bürger reden, ihm das erklären und bei Widerstand halt lieber zwei, drei Monate warten und das Projekt halt noch ein bisschen ändern und anpassen. Das ist besser, als zu sagen: 'Das haben sich eh ein paar Fachleute überlegt, machen wir es so'" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

In der Praxis resultierte diese Einstellungsänderung in einem Öffentlichkeitsmanagement, das im Fall der Expo von einer grossen Koalition der Parteien getragen wurde. Die kooperierenden Eliten erhofften sich davon eine breite Abstützung in der Bevölkerung. In dieser Perspektive wurde das Projekt als politisches Mobilisierungsereignis geplant, dessen Wirkungen über den Anlass selbst hinausführen sollten. Die lokale Regierung versuchte sich mit einer Demokratisierung von politischen Entscheidungen von bürokratischen Entscheidungsmustern zu lösen und "auch zu der Bürgerinitiative hinzugehen und mit den Bürgerinitiativen zu sprechen" (ein Vertreter der lokalen Regierung). Für verschiedene kleinere Projekte wurden auf Bezirksebene im Rahmen der "Ortsteilplanung" städtische Planer zur Verfügung gestellt, die als "Vermittlungspersonen zwischen Verwaltung und Bevölkerung" arbeiteten. Korporatistische Politik be-

schränkte sich im Normalfall auf die enge Kooperation politischer und ökonomischer Eliten. In der Expo wurde die allgemeine Tendenz der Pluralisierung lokaler Politik zum Ausdruck gebracht, die in der Stadtentwicklungspolitik in der Institutionalisierung neuer demokratischer Beteiligungformen bereits zur Anwendung kam. Diese Pluralisierung korporatistischer Politik vollzog auch die Handelskammer mit dem Übergang von korporatistischer Standesvertretung zu mehr pluralistischer Interessensvertretung der Mitgliedschaft. Korporatistische Elitenkooperation wurde infolge stärkerer Partizipation der "Basis" an gesellschaftliche Interessenlagen der Mitgliedschaft zurückgebunden.

"Das ist der Zug der Zeit. Ich meine, es kommt auch eine Stadtverwaltung nicht mehr ohne verstärkte Partizipation der Bürger aus. Es ist einfach, es wird alles veröffentlicht, also Öffentlichkeit gemacht. Es wird der einzelne Bürger ja viel stärker berücksichtigt, auch Gruppierungen jeder Art. Dem kann man sich nicht mehr verschliessen" (ein Vertreter der Handelskammer).

Dieser allgemeine Prozess der Pluralisierung der Politik wurde durch die Zwangsmitgliedschaft der Kammer noch verstärkt und direkt in die grossen Interessenorganisationen transportiert.

Die Organisation privater wirtschaftlicher Ressourcen

In kapitalistischen Gesellschaften werden ökonomisches Wachstum, Arbeitsplätze und Einkommen durch den privaten Sektor, den Markt, hergestellt und organisiert. Private wirtschaftliche Interessen haben eine hohe politische Legitimität und präsentieren sich oft im Rahmen eines allgemeinen Interesses. Die gesetzlichen Grundlagen der Eigentumsrechte und des Wettbewerbs der Märkte begrenzen die Rolle von Regierungen, weil sie von Ressourcen abhängig sind, die durch den privaten Sektor kontrolliert werden. Dies gilt noch stärker für lokale Regierungen, die den gesetzlichen Rahmen, in dem sie operieren, selbst nicht ändern können (Keating 1991; Peterson 1981). Die Rolle und die Macht privater Ressourcen der Wirtschaft in lokalen politischen Arenen hängt aber konkret von weiteren Faktoren ab, so z.B. von der wirtschaftlichen Struktur und Situation einer Stadt, von der Struktur des lokalen Regierens, d.h. vom Grad der Konzentration der politischen Agenda auf wirtschaftliches Wachstum, sowie vom Ausmass der administrativen Organisation und Macht in Stadtplanungsfragen.

Ein weiterer wichtiger Faktor für das Ausmass der Macht privater Interessen auf die städtische politische Agenda ist die Motivation von Wirtschaftsvertretern, sich in lokale Politik überhaupt zu involvieren. Teile der Wirtschaftseliten können ein Interesse an der Entwicklung und am Wachstum von Städten haben. Andere Teile verhalten sich wiederum völlig gleichgültig gegenüber ihrem lokalen Umfeld und sind in nationalen und globalen Märkten involviert,

so z.B. nationale und multinationale Konzerne (Logan/Molotch 1987). In eher zentralisierten Systemen der lokalen Selbstverwaltung (wie Frankreich) wenden sich wirtschaftliche Interessen eher an höhere Regierungsebenen, so dass lokale Regierungen durch die Politikverflechtung mit höheren Regierungsebenen vom direkten Einfluss der Wirtschaft eher geschützt sind (Keating 1991:72). Diese Mediatisierung der Macht der Wirtschaft wird unterstützt durch die Globalisierung der Märkte sowie durch die Zunahme professioneller Wirtschaftsmanager, die nicht mehr irgendwo lokal verankert sind. Auf welcher Regierungsebene und in welchen Themen und Sektoren die Wirtschaft ihre Interessen politisch vertritt, hängt von der Struktur des Staatsaufbaus ab. Die Interessenorganisationen der Wirtschaft werden dort intervenieren, wo der Staat die besten Einflussmöglichkeiten auf seine Programme ermöglicht und empfiehlt. Das kann, muss aber nicht auf lokaler Ebene geschehen. Zudem vertreten verschiedene Sektoren der Wirtschaft verschiedene Interessen auf lokaler Ebene, je nachdem, welche Themen lokal regiert werden und welche Aufgaben lokale Regierungen übernehmen. Auch die Organisationsweise lokaler Wahlen beeinflusst den Einfluss privater Interessen. So steigern teure Wahl- oder Abstimmungskampagnen diesen Einfluss in einigen Systemen und drängen damit das Gewicht von Themen der Umverteilung in den Hintergrund (ebenda:74).

In Zürich war der Markt von den wirtschaftlichen Akteuren als zentrales Entscheidungssystem durchgesetzt worden. Die wirtschaftliche Entwicklung wurde bisher den wirtschaftlichen Eliten überlassen. Die lokale Regierung verfügte gegenüber den privaten Investoren nicht in ausreichendem Masse über Ressourcen, übergeordneten stadtentwicklungspolitischen Interessen inhaltlichen Ausdruck zu geben und konkret in öffentliche Auseinandersetzungen einzubringen. Umgekehrt orientierten sich die Interessenorganisationen der Wirtschaft (City-Vereinigung und Gewerbeverband) nicht am Schutz sozialer Verlierergruppen der wirtschaftlichen Entwicklung. Sie forcierten den nationalen wirtschaftlichen Strukturwandel auf lokaler Ebene. Die wirtschaftliche Umstrukturierung schlug direkt auf lokaler Ebene durch. Die städtischen politischen Eliten waren durch keine nationalen oder kantonalen Policies der wirtschaftlichen Steuerung dieser Entwicklung geschützt. Dies entsprach dem Muster des dezentralen ökonomischen Entwicklungsmodells lokaler Selbstverwaltung in der Schweiz (vgl. Kapitel 5.1). Lokales Regieren wurde seit den siebziger Jahren vermehrt der Pressure Group Politik ausgesetzt. Die informellen Kontakte der Regierung zur Wirtschaft wurden bis in die achtziger Jahre durch bürgerliche Regierungsvertreter hergestellt. Die Tendenz zur Patronage, die sich im Laufe der siebziger Jahre zwischen Investoren und bürgerlichen Regierungsvertretern entwickelt hatte, führte aber allmählich in eine Krise des Systems. Das pluralistische Regierungsmuster, Ausgangslage von Regimebildung durch Pressure Group Politik, wurde zum Ad-hoc-Inkrementalismus der Durchsetzung partikulärer wirtschaftlicher Interessen. Bis in die achtziger Jahre favorisierte die lokale Regierung und Verwaltung flexible und kurzfristig ange-

legte Kooperationsformen. Im übrigen bildeten die lokalen politischen Institutionen für die privaten Investoren eine "politische Maschinerie", die funktional zu den Interessen des privaten Sektors Verfahrensnormalität herstellen sollten. Als grösster Nachteil dieser Regierungsform wurde in den achtziger Jahren der Mangel an engerer Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren.

In Wien war der Markt in hohem Masse von der lokalen Regierung kontrolliert. Grundlage für die ausgedehnten Aufgaben- und Entscheidungsbereiche der lokalen Regierung war die von der sozialdemokratischen Mehrheit beschlossene Übertragung von wirtschaftlichen Eigentümerrechten an öffentliche Institutionen. Diese Strategie führte in den vergangenen Jahrzehnten zur institutionellen Absicherung der Macht der SPÖ. Das hohe Ausmass wirtschaftlicher Aktivitäten der lokalen Regierung liess den Typ des unternehmerischen Politikers entstehen, der diese Eigentümerrechte vertrat. Die entsprechenden formalen Kompetenzen der lokalen Regierung waren zudem durch die Identität von Gemeinde und Bundesland Wien abgestützt. Der Druck der wirtschaftlichen Entwicklungsinteressen konnte auf diese Weise politisch kontrolliert werden. Das lokale Regierungssystem war durch ein entsprechendes Interessenberücksichtigungsmuster geprägt und bestand aus einem korporatistisch organisierten und eingespielten Interessenverbund von Baulobby, grossen Banken, den Kammern und der lokalen Regierung. Die Politik der wirtschaftlichen Entwicklung dominierte zwar bis in die siebziger Jahre und wurde auch mit der Öffnung der Stadtentwicklungspolitik für Policies im Bereich der Verbesserung städtischer Lebensbedingungen nicht aufgegeben. Zu beobachten war aber der Versuch innerhalb der sozialdemokratischen Mehrheitspartei, ein neues Gleichgewicht in den entstehenden Konflikten zu finden.

Das von privaten Investoren vorangetriebene, übergreifende Projekt der Deregulierung politischer Entscheidungsbereiche und Privatisierung staatlicher Handlungsbereiche sah sich aufgrund der Funktionsweise des lokalen Korporatismus vor Schwierigkeiten gestellt. Mit Blick auf die Expo standen die privaten Investoren vor dem Dilemma, die politische Mobilisierung der Öffentlichkeit durch die Einrichtung einer politischen Infrastruktur zu forcieren, deren Schwerfälligkeit und Funktionsweise im Widerspruch zu den Prinzipien des ökonomischen Wettbewerbs und der eingeforderten privaten Initiative standen. Politische Mobilisierung der lokalen Bevölkerung enthielt zudem das Risiko der Mobilisierung von Widerstand. Ohne diese politische Mobilisierung bestand umgekehrt das Risiko, die Projektierung der Expo der institutionellen Engführung der Elitenkooperation im korporatistischen Staat zu überlassen, in welchem nur geringe Zeichen von grundlegenden Reformen sichtbar waren. Davon versprachen sich die privaten Investoren erst recht keinen politischen Input für das politische Projekt der Privatisierung. Die Expo zeigte auf, dass Deregulierung und Privatisierung kein ökonomisches, sondern ein politisches Projekt darstellte.

Die Organisation bürokratischen professionellen Wissens

Die Bürokratie wurde in der Nachkriegszeit auf lokaler Ebene ein wichtiger Bestandteil politischer Arenen in der Vermittlung zwischen lokaler Regierung und anderen Akteuren (Wolman/Goldsmith 1992:155). Unterschiede in den Traditionen der Staatsbildung und kulturelle Vorstellungen des öffentlichen Dienstes umreissen spezifische Rollenerwartungen an die Verwaltungen. So haben Bürokraten in einem starken, korporatistischen Staat in sozialer und ökonomischer Hinsicht eine Stellung oberhalb einzelner gesellschaftlicher Interessen (Stoker 1988:88f.). Im Fall eines schwachen Staates und einer politischen Kultur des Pluralismus und des pluralistischen Aushandels zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren reduziert sich die Rolle von Bürokraten auf einen Akteur unter anderen im Spektrum vieler sich konkurrierender Interessen innerhalb der Verwaltung (Keating 1991:52; Jones 1983:251).

Bürokratische Macht beruht im wesentlichen auf der Kontrolle von Wissen und Information, spezialisierten professionellen Techniken sowie normativen Kompetenzen der Definition sozialer Bedürfnisse und Interessen (Laffin 1986) und kann durch spezielle Gremien, die vor politischer Kontrolle und dem Einfluss der Märkte geschützt sind, unterstützt werden (Keating 1991). Der professionelle bürokratische Einfluss wird verstärkt, wenn er in öffentlichen und privaten Sektoren zugleich operiert und auf mehreren Regierungsebenen angesiedelt ist. Sowohl in Europa wie in den USA existieren Stadtplaner in der öffentlichen Verwaltung wie in privaten Unternehmungen, die gemeinsam ihren professionellen Einfluss im Verhältnis zur Politik verstärken können. Demgegenüber kann geringes soziales Prestige des öffentlichen Sektors, die Fragmentierung und mangelnde interne Koordination der Verwaltung in Fragen der Planung und Stadtentwicklung bürokratische Macht stark schwächen und die Abhängigkeit lokaler Politik von privaten Wirtschaftsinteressen unterstützen. In lokalen Verwaltungen von Städten entwickelte sich der professionelle Einfluss in erster Linie in der Herstellung und Verteilung öffentlicher Dienstleistungen zum Zweck der Maximierung von Effizienz (Dunleavy 1980). Professionalismus kann auch zur Entpolitisierung von Dienstleistungen und politischen Entscheidungen führen, wenn diese nur noch technischen Kriterien unterworfen werden. So können höhere Regierungsebenen städtische Politik durch Professionalisierung entpolitisieren, um so gemeinsame Normen des überlokalen Systems zu definieren, lokales Regieren besser zu steuern und den Einfluss gewählter Autoritäten auf lokale Verwaltungen zu schmälern (Stoker 1988:149; Wolman/Goldsmith 1992:95-99; Klöti 1985:19).

Für die Analyse urbaner Regimes in verschiedenen Nationen und Städten ist die Rolle professioneller Bürokratien im Kontext anderer Akteure und ihrer Machtbeziehungen zu sehen. Für den Vergleich interessiert das Ausmass der Differenzierung und Trennung zwischen Politik und Administration bei der Formulierung von Policies, der Mobilisierung von Ressourcen und der Imple-

mentation von Entscheidungen. Urbane Regimes werden durch die Ausstattung von Bürokratien mit Macht in einzelnen Politikbereichen geformt.

Die öffentliche Verwaltung im pluralistischen Wachstumsregime von Zürich

Im pluralistischen Wachstumsregime von Zürich waren Politik und Verwaltung als unterschiedliche Handlungsbereiche klar getrennt. Die Verwaltung übernahm rein administrative Funktionen im Dienste der lokalen Regierung, ohne politische Ziele entscheidend mitzuformulieren. Professionelles Expertenwissen war zwar ausreichend vorhanden. Doch es wurde von der lokalen Regierung nicht in hohem Masse mit Blick auf politische Ziele projektorientiert koordiniert. Aus der relativ fragmentierten Verwaltungsroutine wurde kein spezielles Personal ausdifferenziert, um für die Formierung eines kooperativen Kerns des urbanen Regimes Mitentscheidungsfunktionen zu übernehmen. Auch in zugezogenem professionellem Expertenwissen wie der Stadtentwicklungskommission blieb die Klarheit der Trennung von Politik und Verwaltung aufrechterhalten. Politische Entscheidungen wurden nicht effektiv in der Verwaltung und noch weniger in Kooperation mit interessierten Organisationen vorgespurt. Koordinierte administrative Problembearbeitung hatte im Verhältnis zum politischen Wettbewerb, der bis in die lokale Regierung hinein ausgeübt wurde, im pluralistischen Wachstumsregime und im Versuch des Regimewandels einen relativ geringen Stellenwert.

Dies entsprach einem bis in die achtziger Jahre andauernden Muster informeller Kontakte der Regierung zur Wirtschaft, das durch bürgerliche Regierungsvertreter hergestellt wurde. Die Tendenz zur Patronage, die sich im Laufe der siebziger Jahre zwischen Privaten und bürgerlichen Regierungsvertretern entwickelt hatte, fand zum Beispiel im sogenannten "Küchenkabinett" des Stadtpräsidenten ihren Ausdruck. Dies war ein Gremium, das ohne Beizug der Verwaltung den Stadtpräsidenten in wichtigen Fragen beriet. Dadurch wurden Entscheidungen hinausgezögert, ohne dass die Verwaltung über die Gründe informiert war.

"Es ist einfach schwierig, wenn ein Jahr lang im Stadtrat über eine Vorlage debattiert wird und man hinterher erfährt, dass es ständig hinter der Wand ein zweites Gremium gab, das quasi mitarbeitete und quasi Anträge stellte, die die Leute dann brachten" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

Für die Verwaltung der Verwaltung war die Existenz dieses Gremiums erschwerend.

"Es war mühsam, muss ich sagen, für mich als Beteiligten, weil man nie wusste, warum, zum Henker, jetzt wieder keine Antwort (von Seiten des Stadtrats) möglich ist. Statt dessen muss man jetzt wieder

die nächste Sitzung abwarten. Denn ich wusste ja nicht, dass es ein ständiges Hin und Her gab" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

Politische Kooperation wurde mit Blick auf die Planung von HB-Südwest ein Wunsch der Verwaltung.

"Es wäre sicher gescheiter gewesen, man wäre gleich um einen Tisch herum gesessen, gerade mit diesen Personen. Dann hätte man nämlich gleich von vornweg die Argumente vergleichen können und gesehen, wo die Missverständnisse sind" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

Bis in die achtziger Jahre übernahm die Verwaltung im pluralistischen Wachstumsregime eine passive Funktion. Die Stadtplanung war als Stabsstelle der lokalen Regierung im Tiefbauamt angesiedelt. Aufgabe war, Fragen der lokalen Regierung zu stadtentwicklungspolitischen Themen zu beantworten und im Einzelnen allenfalls Entwicklungsalternativen aufzuzeigen. Eine politische Initiative, Stadtplanung als Instrument der Herstellung eines umfassenden Stadtentwicklungsplans einzusetzen, gab es in den siebziger und achtziger Jahren nicht. Die Stabsstelle arbeitete ad-hoc und problemorientiert. Mit Blick auf HB-Südwest stützte sich die Verwaltung auch noch in den achtziger Jahren auf die politische Entscheidung der lokalen Regierung Ende der sechziger Jahre, die das Projekt grundsätzlich befürwortete. Die politischen Einwände, die seit den achtziger Jahren von Kritikern im Gemeinderat erhoben wurden, hatte die Verwaltung nach politischer Weisung der lokalen Regierung stereotyp zu beantworten. Dies entsprach der abwartenden Haltung der lokalen Regierung, sich an der Projektierung nicht aktiv zu beteiligen. Auch die Stadtentwicklungskommission, die dem Stadtpräsidenten unterstellt war, konnte nie eine bedeutende Rolle spielen und wurde von der Planungsverwaltung nicht ernst genommen. Der Kommission wurde dies deutlich und stellte nach ihrem Stadtentwicklungsbericht von 1987 ihr Mandat für die nächste Amtsdauer mit der Absicht zur Verfügung, dem Stadtrat zu ermöglichen, eine effektivere Kommission mit Beratungs- oder gar Entscheidungskompetenzen einzurichten. Impulse eines Regimewandels hatten in der lokalen Verwaltung keine aktiven Träger mit Promotionsfunktionen.

Gleichwohl wuchs in den achtziger Jahren der Bedarf nach politischer Kooperation zwischen den Positionen, die kontrovers und quer durch die Parteien hindurch bezogen wurden. Der Koalitionsbildungsprozess blieb zwar in hohem Ausmass dem politischen Wettbewerb der Parteien überlassen und drang dort nicht über ideologische Positionen hinaus, während der private Sektor nicht in Koalitionsbildungsprozesse einbezogen wurde. Dennoch entstanden mit Blick auf die strategischen Planungsareale der Industriezonen über Verhandlungen zwischen der lokalen Regierung und privaten Investoren Ansätze

zur Regimebildung, die sich den Schwierigkeiten des politischen Streits zu entziehen versuchten.

Diesen Kooperationsformen gingen in der Verwaltung bereits Versuche einer besseren internen Koordination voraus. Es entstanden im Versuch, Planungsfragen vermehrt als Querschnittsaufgaben zu behandeln, verschiedene Zusammenarbeitsformen innerhalb der Verwaltung, in welchen je nach Phase der Planung das Stadtplanungsamt oder das Hochbauamt die Federführung der Koordination übernahm. Ein besonderes Problem in Planungsfragen stellte die Aufteilung von Stadtplanungsamt und Hochbauamt auf verschiedene Departemente dar. Bisherige Verwaltungsorganisationsbemühungen (z.B. das Reformprojekt "7 statt 9") konnten dieses Problem in den achtziger Jahren nicht lösen. Die Institution der "Projektorganisation", bestehend aus Stäben und Arbeitsgruppen, die ämterübergreifend arbeiteten, versuchte zwar Fragen des öffentlichen Verkehrs und des öffentlichen Raums (Fussgängerförderung, Veloförderung, Bepflanzung von Strassen und Plätzen u.a.m.) vermehrt integriert zu behandeln. Im Bereich der Hochbauten war Projektorganisation aber nicht institutionalisiert. Für Gestaltungspläne gab es ein verwaltungsinternes Vernehmlassungsverfahren. Interessierte Ämter wurden informiert und zur Stellungnahme eingeladen. Federführendes Amt war das Hochbauamt. In Fragen der Ökologie, ebenfalls eine Querschnittsfunktion, koordinierte der Delegierte für Umweltschutz über ein Gremium, in dem er federführend war. Das Hochbauamt war in diesem Gremium beteiligt. Hier zeigten sich oft verwaltungsinterne Interessenkonflikte zwischen dem Hochbauamt, das bauen wollte, und dem Umweltschutz, der nicht bauen wollte.

Die öffentliche Verwaltung im korporatistischen Wachstumsregime von Wien

Die Interessenvertretung im lokalen Korporatismus war aufgrund des Zieles, politischen Konsens zu erleichtern, von der engen Verknüpfung mit Fachkompetenz in Sachfragen geprägt. Zentrale Bedingung dieser Versachlichung von Politik war die Dominanz der staatlichen Verwaltung und der grosse Einfluss ihres professionellen Wissens in politischen Entscheidungsprozessen. Konflikte zwischen Interessen erschienen als Konflikte zwischen Fachkompetenzen. Dies fand seinen Ausdruck in der Einrichtung von "Fachbeiräten" für bestimmte Policybereiche mit vorgeschriebenen Agenden. Im Fachbeirat für Stadtplanung wurden unter Beteiligung der Kammern Fragen der Flächenwidmungs- und Bauungspläne sowie Fragen der Beurteilung von Grossprojekten verhandelt. Als Expertengremium mit beratender Funktion wurde hier gleichwohl Interessenvertretung praktiziert, um professionell artikulierte Interessen ausserhalb der öffentlichen Verwaltung (Kammerinteressen) zu integrieren. Im "Fachbeirat für Stadtplanung" waren Konflikte an der Tagesordnung.

"Jeder vertritt sein Fachgebiet. Und er ist ja auch bewusst interdisziplinär zusammengesetzt. Ich bin dort der Fachmann für Stand-

ortfragen. Das heisst also, ich vertrete dort meinen, sehr eindeutig, meinen wirtschaftlichen, wirtschaftspolitischen Standpunkt" (ein Vertreter der Handelskammer).

Grundlage solcher Interessensstandpunkte waren in den Kammern beschlossene politische Linien, die aufgrund der grundsätzlichen Übereinstimmung mit allgemeinen Zielen der lokalen Regierung im Bereich der Stadterneuerung hohe Legitimation besaßen. Das eigene Interesse konnte deshalb aus der Perspektive der Interessenvertreter den Status eines öffentlichen Interesses geniessen. Angestellte der Kammer im Bereich von Stadtentwicklungsfragen genossen in ihrem Selbstbild einen Quasi-Beamtenstatus. Die Kombination von Interessenvertretung und Fachkompetenz war institutionell in der Bauordnung festgelegt. Demnach war der Fachbeirat aus Fachleuten (für Standortfragen, Grünraumfragen, soziale Fragen, Verkehrsfragen etc.) zusammenzusetzen, während das Vorschlagsrecht für die Zusammensetzung die grossen Organisationen (die Architektenkammer, Arbeiterkammer, Handelskammer und die Hochschulen) hatten. Damit die Interessenvertretung nicht dominant wurde, war zudem festgelegt, dass die Beteiligten kein politisches Amt bekleiden durften.

In den Konsensgremien wurden Parteibindungen zu ignorieren versucht. Zwar tauchte durch die zugelassenen Parteibindungen des professionellen Personals ein entsprechendes Konfliktpotential auf. Die durch die Kammern und die öffentliche Verwaltung institutionalisierte Versachlichung der Politik wurde aber der Parteipolitik vorangestellt. Das korporatistische Muster differenzierte zwar auf diese Weise institutionell Politik und Verwaltung. In der Praxis wurde aber dadurch ermöglicht, auf Verwaltungsebene durch die Integration der Interessen in hohem Masse politische Entscheidungen vorzuspüren und vorwegzunehmen. Diese die österreichische politische Kultur kennzeichnende Versachlichung von Politik wurde seitens der Kammern durch ihre Funktion, sowohl politisches ("Funktionäre") wie administratives Personal zu rekrutieren, mitgetragen. Die Verwaltung war über die Besetzung von Spitzenposten mit Personen, die mit der SPÖ verbunden waren, unter Kontrolle der Regierungspartei. So konnten parteipolitische Orientierungen in administrativen Aufgaben durch die Versachlichung von Politik zu überparteilichen Orientierungen werden. Bezeichnend dafür war die hohe interne Koordination der Verwaltung durch die Magistratsdirektion, die als Querschnittsorganisation Koordinationsfunktionen zwischen den Fachabteilungen der einzelnen Ressorts der lokalen Regierung übernahm. Die intensiven und zahlreichen Koordinationsaktivitäten der Verwaltung führten bis zu Koordinationsgremien für Koordinatoren.

In den achtziger Jahren schlug sich der Regimewandel besonders in der Verwaltung nieder. Das Programm der Stadterneuerung hatte schon in den siebziger Jahren zu neuen administrativen Strukturen geführt. Der auf die territoriale Betreuung von Stadtteilen ausgerichtete Ansatz, in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung Sanierungsbedürfnisse von Häusern, Infrastrukturen und öffentlichen Räumen festzustellen, führte eine neue Logik in die Stadtverwaltung

ein. Die sektorale und vertikal organisierte administrative Problembearbeitung wurde durch eine territoriale und horizontal orientierte Handlungsweise ergänzt. Im Effekt führte die Kooperation zwischen Verwaltung und Bezirken zu umfassenderen Koordinationsversuchen innerhalb der Verwaltung, zu Ansätzen einer Dezentralisierung von Kompetenzen in die Bezirke und zu einem neuen Verständnis von administrativer Problembearbeitung. Stadterneuerung verstand sich als Querschnittsaufgabe und setzte eine umfassende Koordination zwischen verschiedenen sektoralen Abteilungen voraus. Sie wurde am Anfang in der MA 21 angesiedelt und wanderte schliesslich in die Baudirektion, die Koordinationsfunktionen wahrnahm.

"Also wenn man Stadterneuerung umfassend versteht, dann ist eine Geschäftsgruppe, also ein politisch zuständiges Ressort 'Stadterneuerung' ein Widerspruch in sich, weil Stadterneuerung eine umfassende Aufgabe ist. Wenn man darunter die umfassende Verbesserung der Lebensverhältnisse versteht, dann kann nicht nur ein Stadtrat dafür zuständig sein" (ein Vertreter der Baudirektion).

Mit dem neuen Verständnis von administrativer Problembearbeitung wurden die in den achtziger Jahren forciert begonnen Debatten um Verwaltungsreformen in Richtung eines neuen "Public Management" in die Wege geleitet.

"Ich halte also persönlich eine Umorganisation der gesamten Verwaltung für nötig. Denn wir unterliegen ja mit wenigen Ausnahmen sehr stark einem Wandel, also von der reinen Verwaltungsverwaltung zur Dienstleistung, hin zum Service, hin zum Agieren, zum Management. Demgegenüber rühren die Strukturen, die wir haben, aber im wesentlichen noch aus dem 19. Jahrhundert" (ein Vertreter der Magistratsdirektion).

Zentrales Merkmal für diese Tendenzen war die Dezentralisierung von Finanzen und Kompetenzen in die Bezirke.

Auch mit Blick auf Grossprojekte der achtziger Jahre wurde der überkommene Verwaltungsapparat für überholt betrachtet. Für den sich in der Expo-Planung organisierenden informellen Kern von Akteuren war die Verwaltung mit Blick auf den Regimewandel ein ungeeignetes Instrument.

"Die Verwaltung, das ist Obrigkeit. Da gibt es Amtsstunden. Da gibt es einen Parteienverkehr. Da gibt es Herrschaftswissen. Die sind völlig ungeeignet. Und wenn man die Weltausstellung macht, dann muss es doch die Möglichkeit geben zu sagen: Da gibt es zwei Möglichkeiten zur Auswahl: 'Ich nehme die.' Und die Entscheidung fällt, und das wird exekutiert und gemacht. Das ist Handeln. Aber glaubst du, das geht da? Wenn die (in der Verwaltung) zwei Möglichkeiten haben, dann müssen sie erst die Stufenleiter hinauf. Dann

ist irgendwer nicht da. Jeder liest es. Jeder ist neugierig. Jeder deklariert sich. Jeder macht ein Gerücht darauf. Bis das wieder zurückkommt, ist das schon zusammengebrochen, wovon Sie geredet haben. Es ist völlig ungeeignet" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

Als Korrektur entstand in der Verwaltung eine Reihe von Abstimmungs- und Koordinationsgremien. Die "Projektkommission" übernahm ausserhalb der eigentlichen Projektierung der Expo 95 Back-Stage-Funktionen der nachträglichen Information von Verwaltungsabteilungen zum Projektierungsstand. Doch aufgrund ihrer Grösse und Schwerfälligkeit musste sie sich auf negative Koordination zwischen 30 Abteilungen, die sich mit baulichen Angelegenheiten beschäftigten, und auf den Austausch technischer Informationen beschränken. Das Gremium hatte aber keine projektierenden Effekte. Die Projektkommission war in dieser Hinsicht symptomatisch für die Funktionsweise der Verwaltung. "Das ist ja das höchste Problem. Nicht? Es reden 100 Institutionen über die Expo. Jeder ein bisschen anders. Einer hat Zugang zur Kronen-Zeitung, ein anderer zum Kurier. Na, was glauben Sie, was da für ein Palaver entsteht" (ein Vertreter der Planungsverwaltung). Negative Koordination und Doppelspurigkeiten waren kennzeichnende Defizite, die die Expo in der Verwaltung aufdeckte.

Diese Funktionsweise gab zwar privaten Investoren viele Einfallsstellen, um Einfluss auf das Grossprojekt zu nehmen. Der von der lokalen Regierung und einzelnen Personen gebildete informelle Kern von Akteuren schützte sich aber gegen eine Zerfaserung der Projektierung durch informelle Kohärenz.

"Und deswegen sind auch viele andere Gremien in diesem Zusammenhang überflüssig. Wenn es gelingt, ein gutes Verfahren durchzuführen, eine gute Jury zu haben und ein gutes Ergebnis damit zu erreichen, dann brauche ich keine Gremien" (ein Vertreter des verwaltungsinternen informellen Kerns).

Die mit effektiven Projektierungsaufgaben beauftragten Beamten hielten sich aus diesen Koordinationsgremien weitgehend heraus, um in ihrer Arbeit durch die hochorganisierten administrativen Selbstläufe der Koordination eigener Komplexität nicht behindert zu werden. Die Projektkommission der Verwaltung wurde deshalb tendenziell durch den informellen Kern dafür benutzt, die Energien der Verwaltung zu absorbieren, um den eigentlichen Machern der Verwaltung den Weg frei zu halten. "Mit der Projektkommission koordiniere ich nicht. Die ist völlig überflüssig für meinen Bedarf. Ich habe dort jemand sitzen. Der ruft mich an, wenn irgendwas passiert. Aber ich kann das nicht verwenden" (ein Vertreter des informellen Kerns in der Verwaltung). Demgegenüber sahen sich die in der Verwaltung angestellten Beteiligten dieses informellen Kerns des Regimewandels selbst als grenzüberschreitende Vermittler zwischen Staat, privaten Experten und Interessen. Nach innen schützten sie den in-

formellen Kern vor Einflussversuchen Dritter und inneradministrativer Umtriebe. Nach aussen wiesen sie nicht-staatlichen Akteuren, die in die Politik des informellen Kerns des urbanen Regimes eingebunden wurden, aufgrund ihrer administrativen "Herrschaftswissens" den Weg im "Labyrinth der Machtverhältnisse und der Abstimmungserfordernisse" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

Der administrativen Strategie des Regimewandels diente in der Planung der Expo 95 das Verfahren des "Leitprogramms". Die Architekturwettbewerbe wurden durch Gutachteraufträge vorbereitet, um das private Expertenwissen für die Expo nutzbar zu machen. Der informelle Kern in Regierung und Verwaltung beschränkte sich auf Promotorenfunktionen und grundlegende Richtungsentscheidungen. Diese sich aus dem "Wiener Modell" herleitende Form der Politikberatung mit der lokalen Regierung als Promotor wurde im Muster korporatistischer Konsenspolitik legitimiert, indem für die Wahl von Gutachtern die bisher relevanten politischen Dimensionen zur Anwendung kamen (Parteizugehörigkeit, Kammerzugehörigkeit, persönliches Gewicht von Personen). "Ich muss mir die Gutachter so aussuchen, dass kein Krieg ausbricht" (ein Vertreter der Planungsverwaltung). Die politische Abstimmung des informellen Kerns erfolgte mit allen Personen, deren Nichtbeachtung im Verfahren der Erstellung des Leitprogramms aufgrund ihres politischen Gewichts dessen inhaltliche Entscheidungen gefährden konnten. Das entsprechende Potential von Personen zur Obstruktion war im korporatistischen Interessenverbund eingelagert. Zu ihm gehörten stadtbekannte Architekten, Politiker des korporatistisch zusammengesetzten Lenkungsausschusses, interessierte Finanzvertreter und bestimmte private Investoren. Sie verfügten über Ressourcen (professionelles Wissen, formale Autorität und finanzielle Mittel), auf welche der informelle Kern nicht verzichten konnte. Zu einem späteren Zeitpunkt sollte eine private Gesellschaft die Verwaltung von der weiteren Projektierung der Expo entlasten. "Das wird erst anders werden, wenn die Expo in privatwirtschaftliche Hände übergeht. Dann wird das wahrscheinlich einen anderen Zusammenhang kriegen. Und deswegen schauen wir ja, dass das so schnell wie möglich geschieht" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

Politisch unterstützt wurde diese administrative Strategie durch den Stadtrat für Stadtentwicklungsplanung. Die lokale Regierung begann Stadtentwicklungsplanung als Korrektur der angewinkelten Legitimation der korporatistisch organisierten Wachstumskoalition zu verwenden. Im politischen Glauben, dass "jede Stadt einen Stadtentwicklungsplan, der grundsätzliche Zielsetzungen angeht, braucht", wurde eine "fortzuschreibende Planung, die immer auch wieder durch gewisse Projektüberlegungen beeinflusst wird", und umgekehrt stärkeren Einfluss auf Projekte nimmt, konzeptionell dafür verwendet, eine andere Praxis einzuleiten. Dies blieb allerdings tendenziell nur eine "formale" Bedingung für die real funktionierende Praxis. "Wir haben das (fortzuschreibende Planung) formal auch immer gesagt. Es ist schwierig, das in der-

Praxis zur Kenntnis zu nehmen" (ein Vertreter der lokalen Regierung). Gleichwohl entstanden in den achtziger Jahren im Amt für Stadtentwicklung politische Initiativen, die die Autonomie dieses Ressorts gegen das bisher in der korporatistischen Wachstumspolitik dominierende Ressort für Wirtschaft und Finanzen neu definierten.

Im Ganzen blieb die korporatistische Entscheidungsstruktur zur Kontrolle des Regimewandels erhalten. Es wurde zwar mit Blick auf die dezentralen Strukturen des Stadterneuerungsprogramms deutlich, dass sie eine Pluralisierung des politischen Prozesses unterstützten. Gleichwohl übernahm Stadterneuerung auch instrumentelle Funktionen der politischen Kontrolle. Im Konflikt mit Bevölkerungsgruppen wurde das Instrument der Gebietsbetreuung zum institutionellen Ort der Konfliktabsorption.

"Man findet sie (Stadterneuerung) als nützliches Werkzeug, als Puffer, als Puffer zwischen der Bevölkerung und dem Vorsteher (von Verwaltungsabteilungen) oder dem zuständigen Stadtrat" (ein Vertreter der Stadterneuerungsverwaltung).

Das Primat politischer Kontrolle der Pluralisierung und Dezentralisierung wurde dennoch durch das *urbane Potential unkontrollierter Politik* (vgl. 5.3), das im politischen Pluralismus angelegt war, herausgefordert.

"Lieber ist mir gerade in dieser ersten Phase (der Expo Planung), dass es eine gewisse Unübersichtlichkeit gibt, aber doch eine Vielfalt von Leuten, die sich einfach damit beschäftigen. Das ist besser, als dass es wirklich nur ein Projekt von 20 Leuten und irgendwelchen Politikern und Wirtschaftskapazitäten ist" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Von der Arbeitsteilung zwischen Pluralismus und Korporatismus versprochen sich die politischen Eliten eine bessere Ausschöpfung des urbanen Potentials ("Vielfalt von Leuten") bei gleichzeitiger Erhaltung von Kontrolle und Entscheidungsfähigkeit. Diese Arbeitsteilung ging auf Erfahrungen der Planung der Donauinsel in den siebziger Jahren zurück und wurde in der Zwischenzeit als "Wiener Modell" zusammengefasst (Freisitzer 1988:81-92). Im Ganzen kam darin die Absicht der sozialdemokratischen Mehrheit zum Ausdruck, ihre hegemoniale Konzeption lokaler Politik unter Bedingungen eines zunehmenden Dissens durchzusetzen.

Die politische Kontrolle eines mobilisierten Pluralismus wurde darin sichtbar, dass die Verwaltung gerade durch ihre internen Lernprozesse als Prozesse interner Ausdifferenzierung eine "Schlüsselstelle" in den Entscheidungsprozessen blieb. Die Herauslösung des "fähigsten" Personals aus bürokratischer Routine und die vermehrte Auslagerung spezieller Aufgaben aus der Verwaltung an Experten sollten gesamthaft Verwaltungshandeln innovativer gestalten

und mit externen Experten in ein neues Kooperationsverhältnis gebracht werden. Die Verwaltung sollte eine "Clearing-Stelle" des sozialen und ökonomischen Wandels unter Bedingungen des Regimewandels werden.

"Ich sehe die Verwaltung als Koordinationsstelle, sozusagen als Clearing-Stelle, als Schlüssel-Stelle. Und wir lagern nur insofern aus. Sozusagen die Vorbereitungen, die Ideen sollen Leute liefern, die mit internationaler Erfahrung arbeiten und völlig ungehemmt von bürokratischen Restriktionen sind" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Ungebrochen blieb die Vorrangstellung des Staates vor privaten Akteuren in der Definition der öffentlichen Interessen. Die in dieser Staatstradition herausgebildete und hochentwickelte Ressource professionellen Wissens sollte über die Kooperation mit externen Experten an das pluralistisch organisierte, lokale, urbane Potential anschliessen. Korporatische Politik sollte so eine neue Legitimationsbasis erhalten.

5.3 Politisch-ideologische Faktoren urbaner Politik

Ich habe bisher in Zürich und Wien entsprechend der jeweiligen Fallstrukturhypothesen (Kap. 2.2) unterschiedliche urbane Regimes (Kap. 5.2) beschrieben. Ziel dieses Kapitels ist es, die beiden Städte in einem weiteren Schritt entlang national verankerter politisch-kultureller bzw. politisch-ideologischer Orientierungen zu Staat, Politik, lokaler Gemeinschaft und urbanem Raum zu kontrastieren.

5.3.1 Staat und Politik

Eines der zentralen Probleme liberaler Demokratien sind Konflikte, wenn der Bereich privat gestalteter Handlungsfreiheit soziale und ökonomische Ungleichheiten hervorbringt, die in Widerspruch zu demokratischen Grundwerten geraten. Daraus entsteht das Problem, in welchem Ausmass eine öffentlich-politische Kontrolle die individuelle Freiheit einschränken soll. Gegen eine solche öffentlich-politische Kontrolle stellt sich seit dem 19. Jh. die Ethik des possessiven Individualismus. In seinem Horizont dominiert der Markt, dessen Rationalität von gewinnmaximierenden bzw. nutzenoptimierenden Individuen vollzogen wird. Gesellschaft und Politik sind dem nachgeordnet (vgl. Birnbaum 1988). Die Existenz politisch-kollektiver Werte, die nicht auf den possessiven Individualismus des Marktes beschränkt sind und entsprechende öffentliche Handlungsbereiche einfordern, haben in der europäischen politischen Kultur eine eigene Tradition und forderten den Kapitalismus immer wieder heraus (Bermann 1989). Der Markt wird aus dieser Perspektive in einem instrumentellen Sinne zwar als nützlich gesehen, seine moralischen Werte des Bürgers als Konsument werden aber mit Verweis auf Gleichheitspostulate und Konzepte

des politischen Bürgers bestritten. Ganze Lebensbereiche wurden dem Markt entzogen, weil Marktallokation solche Werte nicht herstellt. In der europäischen Tradition kann zusammenfassend festgestellt werden, dass die Grenzen zwischen den öffentlichen und den privaten Bereichen andauerndes Thema politischer Debatten geblieben sind. Für urbane Politik besonders relevant ist die Frage, ob, wie und in welchem Ausmass lokale Regierungen über privates Bodeneigentum für politisch-kollektive Zwecke verfügen können. In Europa werden aufgrund grossen politischen Drucks Eigentumsrechte zwar in hohem Ausmass geschützt. Die Verstaatlichung urbaner Entwicklungsgebiete (wie etwa in Grossbritannien) oder die staatliche Kontrolle der Bodenspekulation durch Planungsinstrumente (wie in Frankreich) sind gleichwohl immer wieder vorgekommen.

Der Bereich öffentlich-politischer Kontrolle findet seinen institutionellen Ausdruck im *Staat*. Die institutionelle Ausformung dieser Kontrolle ist jedoch unterschiedlich. Zum einen gibt es in Europa die *integrative Tradition des Staates* in seiner autonomen Einheit und Ganzheit, der über privaten Interessen steht (March/Olsen 1989). In diesem Konzept verkörpern der Staat und die regierenden Eliten die öffentlichen Interessen. Dieses Konzept legitimiert einen umfassenden Bereich öffentlicher Autorität und administrativer Kontrolle. Das alternative Konzept, die *institutionelle Aggregation*, gesteht dem Staat nur eine Schiedsrichterrolle zu, um zwischen konkurrierenden Interessen eine Balance herzustellen (ebenda). Der Staat selbst wird von diesen Interessen eingeschränkt und verkörpert selbst ein Interessengleichgewicht. Während der Staat im ersten Fall die Integration der Interessen organisiert, stellt er im letzteren Fall selbst nur die Aggregation der Interessen dar. Während das Konzept der Integration eine klare Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Interessen postuliert und damit die Macht die Legitimität beansprucht, öffentliche Güter zu definieren, ist im Konzept der Aggregation die Unterscheidung zwischen privatem und öffentlichen Interessen eher verwischt, weil sie selbst dauernder Gegenstand des Gleichgewichts sich konkurrierender Interessen darstellt.

Entlang dieser konzeptionellen Unterscheidung der Staatsform ist zum einen ein Politikkonzept festzustellen, das sowohl in der Definition und Identifizierung von Problemen wie in der Implementation auf Problemlösungen orientiert ist. Zum anderen kann Politik auf Konflikte zwischen Interessen orientiert sein, und zwar unter der Annahme, dass es keine objektiven oder allgemein anerkannten Probleme und Lösungen gibt. Für beide Fälle habe ich drei politische Handlungs- und Entscheidungsbereiche unterschieden: Den politischen Wettbewerb, der über Wahlen organisiert ist; den Markt als privaten Austausch zwischen Individuen; und die professionelle Bürokratie auf der Grundlage gesetzten Rechts und unter Anwendung spezialisierter Techniken und Kompetenzen. Welches Politikkonzept stärker zur Anwendung kommt, hängt von der relativen Bedeutung dieser Entscheidungsbereiche im politischen Prozess ab. Findet bürokratische Kompetenz z.B. grosse Beachtung, kann auf ein

Politikkonzept geschlossen werden, das weniger konflikt- als problemlösungsorientiert ist. Demgegenüber beruht politischer Wettbewerb eher auf konfliktiver Politik. Auch bei einer Dominanz des Marktes gibt es kaum übergeordnete allgemeine Interessen und Ziele, sondern konkurrierende Interessen. Die beiden Nationen Schweiz und Österreich können anhand dieser politisch-kulturellen Konzepte zusammenfassend charakterisiert werden.

5.3.2 Österreich: Staatsbildung von oben und Korporatismus

In Österreich scheiterte in der 1. Republik die Demokratie zugunsten einer autoritären Staatsführung (Austrofaschismus, Ständestaat und NS-Herrschaft) in der Zwischenkriegszeit. Dieser antidemokratische Systembruch stand in einer obrigkeitsstaatlich-monarchischen Tradition. Der obrigkeitsstaatliche Beamtenstaat reagierte auf den Bruch mit der Demokratie durch eine Beamtenkultur, die zum einen öffentlich den Konformismus förderte, zum anderen in privaten Einstellungen gegenüber den autoritär-antidemokratischen Staat auf Distanz ging (Hanisch 1991). Nach 1945 nahm Österreich seine zweite Chance zum demokratischen Staat wahr. Es prosperierte ökonomisch (Katzenstein 1984) und zeigte sich bis heute als stabile Demokratie. Hintergrund der Demokratie nach 1945 war eine veränderte sozio-ökonomische Struktur, die dem Muster der westlichen Demokratie entsprach.

Der österreichische Staat bildete sich von oben, von einem Zentrum her. Dieses Zentrum war Wien als Haupt- und Residenzstadt seit dem 18. Jh. Im Unterschied zur Schweiz mit einer polycephalistischen (d.h. auf mehrere Zentren verteilten) Struktur stand in der monocephalistischen Struktur Österreichs (Rokkan/Unwin 1983) ein starkes Zentrum lange einer schwach entwickelten Peripherie gegenüber. Mit der militärischen Besetzung Österreichs durch die Alliierten im Jahr 1945, rückte dieses Zentrum an den Rand Westeuropas, sodass der Westen Österreichs (die US-amerikanische Zone) ökonomisch und politisch rasch aufholte. Im Föderalismus nach 1945 nahmen die Zentrum-Peripherie-Spannungen ab. Gleichwohl hatte der Staat seine Wurzeln in einer nationalen Bürokratie im Zentrum der Nation, die im habsburgischen Vielvölkerstaat historisch verankert war. In ihm vereinigte die Bürokratie die vielfachen Fragmentierungen nach Volksstämmen, Kulturen, Religionen, Sprachen, Mentalitäten und Ökumenen u. Entwicklungsstadien zu vereinigen (Anderson 1979). Im Kontrast zum Westen Europas intervenierte diese Bürokratie tiefer und früher in die Gesellschaft, während der Staat viele gesellschaftliche Leistungen übernahm. Die "bürgerliche Gesellschaft" blieb deshalb eher unterentwickelt. Modernisierungen erhielten ihre Impulse mehr von oben als von unten (Hanisch 1986). Die Bürokratie stand im Staatsverständnis über der fragmentierten Gesellschaft und über dem Parteienbetrieb (Menger 1985; Hanisch 1986). Bürokratische Rationalität hatte mit dem Schlagwort der "Sachlichkeit" stark antiparlamentarische und antipluralistische Tendenzen. (z.B. die ständestaatlichen Experimente in den 30er Jahren). Die Österreich kennzeichnenden

Versuche, Politik zu verwissenschaftlichen und die pragmatischen Rechtfertigungen der Sozialpartnerschaft stehen in diesem Horizont.

Zentrale politische Kräfte waren seit dem 19. Jh. der nationale Liberalismus, der dann seit Ende des 19. Jh. mit der katholischen Bewegung im öffentlichen Dienst ergänzt wurde und im Ständestaat einen institutionellen Höhepunkt erfuhr (Popp 1984). Die Sozialdemokratie war zunächst auf die Verwaltung der Industriestadt Wien eingeschränkt. Erst nach 1945 gewannen Sozialisten politisch-administrative Positionen im Nationalstaat. Die Übernahme von politischen Positionen durch Parteien, Katholiken und Sozialisten, nach 1945 durchdrang von oben her die österreichische Gesellschaft. Die Parteien übernahmen sozusagen die Nation und teilten sie auf. Dies galt zunächst für die staatliche Verwaltung, dann aber mit der Verstaatlichung von Banken und Teilen der Grossindustrie auch für hohe und lukrative Posten in der Wirtschaft. In Österreich trat neben dem Eigentümer-Unternehmer in grösserem Ausmass als in der Schweiz oder der Bundesrepublik Deutschland der Funktionär-Unternehmer auf (Rauchensteiner 1987). Das österreichische Proporzsystem stabilisierte seit 1945 die Nation. Es entstand aus dem Misstrauen der zwei grossen politischen Parteien gegenüber den Erfahrungen der autoritär-obrigkeitsstaatlich-nationalsozialistischen Zwischenkriegszeit (Lehmbruch 1967; Nassmacher 1968). Im Ganzen kann eine staatszentrierte Nationenentwicklung festgestellt werden, mit einem bis heute dicht ausgebauten modernen Wohlfahrtsstaat, auf den die zivile Gesellschaft verstärkt mit Kontrollbedürfnissen des Apparats (Volksanwaltschaft) und mit politischen Freiräumen von unten reagierte (Bürgerinitiativen).

Die demokratische Integration des Staates erfolgte also nach 1945 aus Wurzeln der Bürokratie, den mit ihr verflochtenen Parteien und schliesslich über die Länder. Die Integration durch die Parteien erfolgte nach 1945 über sogenannte politische Lager bis in die siebziger Jahre (Plasser et al. 1987). Die Bürokratie-Parteien-Verflechtung, verbunden mit politischer Lagermentalität, brachte ein politisches Integrationsmodell hervor, in dem das westliche marktwirtschaftliche Modell der Integration durch politischen Wettbewerb und ökonomische Konkurrenz in den Hintergrund trat. Trotz des Primats der politischen Integration über Lager schützte das Proporzsystem den Staat nach 1945 weitgehend vor autoritär-obrigkeitsstaatlichen Versuchungen. Während das christlichsoziale Lager (im Ständestaat) und das deutschnationale Lager (im nationalsozialistischen System) in der Zwischenkriegszeit totalitären Tendenzen nachgab, widerstand nach 1945 das sozialdemokratische Lager dieser Versuchung einer klassen- und parteienübergreifenden Integration in den Staat.

Entscheidend für die politische Integration nach 1945 wurde zudem das Modell der Konsensdemokratie. Angesichts einer stark fragmentierten Gesellschaft scheiterte die Demokratie vor 1945 infolge des Konfliktverhaltens der politischen Eliten. Konsensorientierte Politik nach 1945 war vor allem für die Integration der ökonomischen Eliten und für die Beilegung des Konflikts zwischen Kapital und Arbeit entscheidend. Sozialpartnerschaftliche Politik

wurde nach 1945 zum konsensorientierten Modell von Politik. Der daraus erwachsene Sozial- und Wohlfahrtsstaat integrierte die Gesellschaft. Dieses bürokratische, staatszentrierte Modell der sozialpartnerschaftlichen Politik entspricht bis heute einem autoritären Potential in breiten Schichten der Bevölkerung, die immer noch in obrigkeitstaatlichen Denkmustern politisiert bzw. entpolitisiert werden können. Das Modell der Sozialpartnerschaft beschreibt in charakteristischer Weise das politische System Österreichs. Es ist ein politisches Steuerungsmuster mit spezifischen Bedingungen verbandlicher und staatlicher Interessenpolitik und besteht aus einem Netzwerk formeller und informeller, horizontaler und vertikaler Interaktionen, in welche teilweise Parteien, in erster Linie aber die stark organisierte Wirtschaft und die Regierung integriert sind. Wirtschaftliche und soziale Fragen werden konsensual, kooperativ-konzertiert und in erster Linie problemlösend reguliert (Marin 1984; Lehmbruch 1985; Grande 1989). Die historische Tradition eines dominierenden Staates und bürokratischer Politik mit starker Konsensorientierung steht im Kontrast zu anderen westlichen Nationen, denn die entscheidenden Impulse kamen immer "von oben". Demgegenüber sind Traditionen einer "Graswurzel-Demokratie" von unten, eines selbstbewussten Staatsbürgertums und eines demokratischen Bürgerstolzes unterentwickelt. (Hanisch 1991). Entsprechende demokratische Lernprozesse der österreichischen Gesellschaft sind weniger weit entwickelt als im Westen Europas.

Trotz der wirtschaftlichen Einbrüche seit den achtziger Jahren und der damit verbundenen geringeren staatlichen Handlungsspielräume hat sich in Österreich das sozialpartnerschaftliche Steuerungsmodell stabil erhalten, während in diesem Jahrzehnt in anderen westlichen Demokratien stärker auf marktförmige Steuerungsformen abgezielt wurde (Lehmbruch 1985: 91). Die Schwächung der Gewerkschaften zugunsten der Arbeitgeberverbände war jedoch auch in Österreich eine entscheidende Veränderung innerhalb der Sozialpartnerschaft (Traxler 1987:71). Damit gewannen marktförmige Steuerungselemente wie z.B. Deregulierungsstrategien an Bedeutung (Gerlich 1989). Als umfassendes konsensual-politisches Steuerungsmodell wurde aber die Sozialpartnerschaft nie in Frage gestellt, auch nicht von den Gewerkschaften. Verändert hat sich allerdings die Reichweite sozialpartnerschaftlicher Steuerung. Konsensuale Politik konnte in anderen, politisch sensiblen Politikbereichen wie der Energie- und Umweltpolitik nur geringere Entscheidungsrelevanz gewinnen. Hier zeigte sich der politische Widerstand neuer sozialer Bewegungen (z.B. gegen das Kernkraftwerk Zentendorf oder das Donaukraftwerk Weinburg). Sie konnten die sozialpartnerschaftliche Politik etablierter Interessenorganisationen teilweise in Frage stellen und liessen sich nicht in das etablierte Politikmuster einbinden (Gottweis 1990). Auch die Pflichtmitgliedschaft in den Kammern, eine tragende Institution sozialpartnerschaftlicher Steuerung, wurde vermehrt in Frage gestellt. Umstritten ist heute, ob die Sozialpartnerschaft über einen breiten Elitenkonsens auch gegenüber neuen politischen und organisatorischen Herausfor-

derungen erhalten und von der Bevölkerung mitgetragen wird (Talos 1991; Pelinka 1991:29-45).

5.3.3 Schweiz: Staatsbildung von unten und Konkordanzdemokratie

Kennzeichnend für die Staatstätigkeit in der Schweiz ist, dass sie nicht durch die Tradition eines obrigkeitsstaatlich-bürokratischen Staates sowie im Lauf des 20. Jahrhunderts nicht in historischen Brüchen, sondern aus evolutionärer Entwicklung entstanden und gewachsen ist. Der darin eingelagerte Pragmatismus und die damit verbundene Ablehnung politischer Ideologien bestimmen ein Regierungssystem, das kontinuierlich von unten her gewachsen ist. Dies verbindet sich tendenziell mit traditionellen Legitimitätsbeständen politischer Institutionen (Hertig 1983:35ff.; Gruner 1987).

Die Schweiz verfügt als Kleinstaat nur über beschränkte politisch-personelle Ressourcen, um Politik und Verwaltung professionell auszubilden. Die Ausübung politischer Rollen im Nebenamt führte in der Schweiz zum Milizsystem, das als "struktursparende Strategie" (Neidhart 1992), d.h. in "optimaler Ausschöpfung knapper personeller Ressourcen" (Geser 1991:101-106) die Gesellschaft relativ stark über gemeinschaftliche Werte integriert. Die relativ geringe professionelle Ausdifferenzierung der Politik und des staatlichen Gemeinwesens gehört zur Tradition des politischen Systems, führte aber zu einer relativ starken Abhängigkeit des Staates und der Politik von der Wirtschaft bzw. vom Markt (Katzenstein 1985). Der Staat war als eigenes Handlungssystem in der Schweiz deshalb immer relativ schwach ausgebildet. Zentrale Ressource staatlicher Entlastung ist dagegen im Rahmen des "liberalen Verlaufsmusters" von Problemlösungen (Cattacin/Kühne/Rüegg 1991) die hohe gesellschaftliche Selbstorganisation von Interessen (Kriesi 1985:12; Ronge 1980). In dieser Perspektive struktureller Schwäche von Politik als Problemlösen (dies zeigt sich gerade mit Blick auf neue Problemstellungen - Klöti 1991:123) zugunsten von Politik als Konfliktbewältigung (Lehmbruch 1991: 17) können der Markt und der auf Partizipation und Integration ausgerichtete politische Wettbewerb (Linder 1991:69-72) als institutionelle Entscheidungsbereiche im Verhältnis zu staatlich-bürokratischer Problembearbeitung dominieren. Getragen wird diese Grundlage von dominierenden bürgerlichen Parteien. Infolge der kleinstaatlich bedingten Dominanz der Wirtschaft im Verhältnis zum Staat werden öffentliche Bereiche stark eingeschränkt und den wirtschaftlichen Akteuren grosse Handlungsspielräume offen gehalten (Linder 1983).

Die pluralistische Fragmentierung der schweizerischen Gesellschaft in ihrer Vielfalt von Sprachen, föderativen Einheiten, Konfessionen und kulturellen Gruppen führte in der Schweiz zu einem hohen politischen Konfliktpotential, das über den umfangreichen und ausgefeilten Ausbau politischer Interessenabstimmungs- und Konfliktlösungsverfahren aufgefangen wurde und zum Ausbau staatlich regulierter Handlungsbereiche geführt hat. Hierzu gehören in

erster Linie die Konkordanzdemokratie als Entscheidungsverfahren durch Aushandeln und durch Kompromisse (Lehmbruch 1967; Rüegg 1985), das Kolligialsystem der Regierungen auf allen Ebenen (Ricklin/Möckli 1983:63) und die Integration der Interessenverbände in die staatliche Willensbildung (Farago/Kriesi 1986; Nüssli/Rüegg 1985; Parri 1984). Das hohe Konfliktpotential führte aber auch zu einer hohen Regelungsdichte, die in erster Linie durch informelle, weniger durch bürokratisierte Verfahren produziert wird. Diese z.T. den Markt, z.T. den öffentlichen Bereich begünstigenden Faktoren im politischen System führten immer zu Debatten über die Abgrenzung privater und staatlicher Handlungsbereiche (Schmid 1990). Zusammenfassend führte dies zu einem inkrementalen, vorsichtig - langsamen und kompromissbereiten Staat.

Zentrales Element der Staatsbildung von unten, von der Gesellschaft her, ist die direkte Demokratie. Sie gibt privaten Interessen gegenüber dem Staat ein grosses Gewicht, weil sie zum einen dem politischen Wettbewerb der Parteien einen grossen Teil von Sachfragen entzieht und damit Wahlen in ihrer Funktion relativiert und weil sie zum anderen, wenn auch mit abnehmender Tendenz (Klöti 1991:128), nicht gegen etablierte Interessen zustande kommt (Klöti 1991; Neidhart 1972). Die direkte Demokratie wirkt im Kontext der pragmatischen Politik der Schweiz eher konservativ im Sinne der vorherrschenden Werte und Interessen, aber auch eher antistaatlich und antizentralistisch, zugleich aber auch sozial und politisch integrativ. Grosse staatliche Pläne und Interventionen können meistens erst nach Jahre - oder gar jahrzehntelangen Verhandlungen und Kompromissen durchgesetzt werden. Dies geschieht aber kaum gegen die etablierten Interessen im Verbund mit der politischen Unterstützung durch bestimmte private Sektoren, die in einzelnen Policies grossen Einfluss ausüben. Die politischen Entscheidungsprozesse spielen sich in den dem politischen Wettbewerb vorgeschalteten Verfahren der Interessenrepräsentation ab. Der politische Wettbewerb der Parteien wird in diesem Sinne stark eingeschränkt. Parteien sind gegenüber der direkten Demokratie in einer defensiven Rolle, denn sie verfügen weder über die notwendigen finanziellen Mittel noch über die Sachkompetenzen, um im zentralen Entscheidungsverfahren der verbandlich dominierten direkten Demokratie relevanten Einfluss zu nehmen.

Gegen bürokratisch-staatliche Lösungen wirkt die direkte Demokratie mit dem grossen öffentlichen Gewicht des Arguments der öffentlichen Kosten bzw. der allfälligen Steuerlasten. Bei vielen direkt-demokratischen Problemlösungsvorschlägen wird dieses Argument öffentlich debattiert. Bürokratisch-staatliche Problemlösungen können deshalb meistens relativ leicht von den bürgerlichen Parteien bekämpft werden. Gesellschaftlich integrativ wirkt die direkte Demokratie, weil sie Kompromissbildungen notwendig macht und in der Regel gegen zu starke Strömungen politischen Konkurrenzverhaltens wirkt. Seit Mitte der achtziger Jahre werden allerdings vermehrt Funktionsschwächen des Konkordanzprinzips bzw. der sie tragenden direkten Demokratie beobachtet und als Effizienzverlust und als Verlust ihres Konfliktbewältigungspotentials in

Frage gestellt (Klöti 1991: 127f.) Gegen die Gefahr der Unregierbarkeit hat die direkte Demokratie zwar zur politischen Integration der wichtigen parteipolitischen Kräfte geführt, die in der gegenwärtigen Konkordanzdemokratie mit ihrer grossen Koalition seit fast drei Jahrzehnten praktiziert wird. Seit den siebziger Jahren wird aber dieser Parteienkompromiss in politischen Mobilisierungswellen im linken politischen Spektrum, seit den achtziger Jahren aber auch im bürgerlichen Lager mit Blick auf den Immobilismus des politischen Systems angesichts neuer Herausforderungen in Frage gestellt und mit Vorzügen einer konkurrenzdemokratischen Alternative verglichen. In einigen Policybereichen kündigt sich an, dass sie in naher Zukunft "konkurrenzmassig aufgebrochen" werden könnten (ebenda). Die "Zauberformel" der schweizerischen Konkordanz wird seit Ende der achtziger Jahre auch auf politisch-ideologischer Ebene vermehrt in Frage gestellt und im Rahmen der Frage nach der politischen "Identität" des Kleinstaates Schweiz in Europa diskutiert.

Im ganzen führten in der Schweiz die Dominanz des Marktes und der gesellschaftlichen Selbstorganisation als primäre politische Prinzipien, sowie das verbandlich dominierte Subsystem der direkten Demokratie gegenüber den relativ schwachen Parteien zu einem schwachen Staat mit einer kleinen zentralen Verwaltung. Der Ausbau des schweizerischen Staates war ein äusserst konfliktiver politischer Prozess vor dem Hintergrund der fragmentierten Pluralität der schweizerischen Gesellschaft. Der relativ schwache Staat gibt dem Markt eine starke Stellung. Die Dominanz des Marktes und der gesellschaftlichen Selbstorganisation im Verhältnis zum Staat sowie der politische Wettbewerb der direkten Demokratie korrespondieren in der Schweiz mit einem sehr konfliktorientierten Politikmuster sich konkurrierender privater und territorialer Interessen. Die staatlichen Institutionen können kaum oder nur selten den partikulären Interessen 'übergeordnete öffentliche Interessen' wirksam gegenüberstellen. Mit zunehmender Beschleunigung des ökonomischen und politischen Wandels im europäischen Umfeld werden heute wachsende Mängel an der Anpassungsfähigkeit des politischen Systems an seine Umwelt festgestellt. Die Schweiz befindet sich in den neunziger Jahren in einer umfassenden Reformdiskussion.

Zusammenfassend kann für die beiden Nationen festgestellt werden, dass in Österreich durch historische Brüche hindurch die Staatsbildung seit 1945 von oben erfolgte, während sich der Staat in der Schweiz in historischer Kontinuität von unten entwickelte. Das bedingt, dass der Staat in Österreich als öffentlicher Bereich gegenüber der Gesellschaft und dem Markt eine zunehmend starke Stellung eingenommen hat, während in der Schweiz die gesellschaftliche Selbstorganisation und der Markt als Problemlösungs- und Entscheidungsbereiche gegenüber dem Staat dominieren. In beiden Nationen haben sich gleichwohl staatliche Interventionsmuster entwickelt, die den Staat zum Verhandlungspartner privater Interessen machen. Während solche staatliche Verhandlungsmuster in Österreich von einer stark entwickelten staatlichen Bü-

rokratie ausgehen und damit ein politisches Steuerungsmuster darstellen, das die Zunahme staatlicher Aufgabenbereiche initiiert hat, tendieren solche Verhandlungsmuster in der Schweiz aufgrund ihrer direktdemokratischen Grundlage eher zur Zurückhaltung staatlichen Handelns. In der Schweiz sind solche direkt-demokratisch bedingte staatliche Verhandlungsmuster zudem stark von der Funktion von Politik bestimmt, das hohe politische Konfliktpotential einer stark fragmentierten pluralistischen Gesellschaft aufzufangen. Demgegenüber stellen staatliche Verhandlungsmuster in der Sozialpartnerschaft von Österreich den Aspekt des bürokratischen Problemlösens von Politik in den Vordergrund. Dennoch traten auch in Österreich mit dem Entstehen neuer sozialer Bewegungen seit den sechziger Jahren und in der Folge der Zunahme öffentlicher Handlungsbereiche Demokratisierungs- und Privatisierungsforderungen auf, die den primär problemlösenden, planenden Staat vor wachsende Schwierigkeiten der Konfliktbewältigung gestellt haben (Pelinka 1991; Gerlich 1991). Einem steigenden Konfliktpotential ist seit Ende der achtziger Jahre auch die Schweiz ausgesetzt. Der verhandelnde Staat sieht sich heute vor die Aufgabe gestellt, in problemlösender Perspektive und mit Blick auf einzelne Policies in differenzierter Form das pluralistisch organisierte Konkordanzsystem mit Elementen eines politischen Konkurrenzsystems zu ergänzen (Klöti 1991; Germann 1990: 27f.)

5.3.4 Hegemonialisierung staatlicher Parteienherrschaft in Wien

Mit Blick auf die beiden urbanen Regimes in Wien und Zürich interessiert nun, wie die politisch-kulturellen Orientierungen zu Staat und Politik in die jeweiligen Versuche der Selbsttransformation urbaner Regimes vor dem Hintergrund der Kompensation des Zerfalls lokaler Handlungsfähigkeit in Zürich, des Scheiterns zunehmender Instrumentalisierung lokaler Handlungsfähigkeit durch ihre Hegemonialisierung in Wien eingehen. Es zeigt sich, dass die in ihre jeweiligen nationalen Konkordanzsysteme eingebundenen urbanen Regimes die nationalen Probleme reproduzieren, während sie zugleich in Versuchen der Herstellung lokaler Handlungsfähigkeit Lösungen suchen. In Wien war die Grundlage politischer Kultur von einem auch die nationale politische Kultur umfassenden individuellen "Anlehnsbedürfnis" bei kollektiven Organisationen getragen, das seit Jahrzehnten die Anpassung an staatliche Entscheidungen begünstigte. Eine politische Kultur der demokratischen Partizipation konnte sich nicht entwickeln. Politisches Verhalten äusserte sich statt dessen im für den Durchschnittsbürger typischen "Raunzen", einem nicht offenen Auflehnen. Diese individuelle Disposition übertrug sich in staatliche Strukturen, indem es die "Bereitschaft" gab, "hier dieses Schirmdach zu geben von Seiten der Parteien und damit Einfluss zu nehmen in Bereiche, die an und für sich nicht Aufgabe politischer Institutionen sind. Das ist eine Mentalität, die quer durch alle politischen Parteien geht, die nur aufgrund ideologischer Positionierungen unterschiedlich stark ausgeprägt sind" (ein Vertreter der privaten Investoren).

Zum Nachteil entwickelte sich der politische Immobilismus und die Tendenz zur Bürokratisierung von Politik aufgrund grosser, staatlich unterstützter, gegenseitiger Abhängigkeiten der Interessen. Die Tendenz zur Aufgabenübertragung an den Staat und die hohe politische Selbstorganisation gesellschaftlicher Interessen mündeten in einen politischen Stil der Wahrnehmung von Führungsfunktionen durch Mitglieder der lokalen Regierung. Im Vordergrund stand die Überzeugung, als politische Kraft und im Besitz der politischen Macht Probleme zu lösen. "Der Politiker muss grosse Ziele vorgeben, muss den Weg zeigen, wie es geht, und muss den Mut haben, sie zur Diskussion zu stellen und halt in Kauf nehmen, dass es selbstverständlich immer auch andere Meinungen gibt" (ein Vertreter der lokalen Regierung). Wichtigste Gefahr dieses Politikverständnisses war der parallel dazu aufgebaute staatliche Verwaltungsapparat, in welchem sich Politiker in Kleinarbeit verlieren konnten. "Dann hat er seine Aufgabe nicht erfüllt" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Sowohl die ökonomische Konkurrenz des Marktes wie die politische Konkurrenz der Parteien waren im lokalen Verständnis staatlicher Aufgabenerfüllung nachgeordnet. Die auf Kooperation orientierte Konsenskultur äusserte sich in der Projektierung der Expo 95 als Schwierigkeit, zentrale Entscheidungen zu Konkurrenzverhältnissen zu treffen, so etwa darin, die Weltausstellung in Konkurrenz zu Budapest zu organisieren.

"Die ernsthaften, die schwierigen Fragen, die Grundfragen, die werden immer geschoben. So die Frage, was in Wien und in Budapest stattfindet. Das ist eine sehr wichtige Frage. Wir reden von der Partnerstadt, aber in Wirklichkeit ist sie Konkurrenzstadt. Auch ein unangenehmes Thema. Also das drückt und hängt. Und das hängt deswegen, weil sich die Entscheidungsträger da nicht drüber trauen" (ein Vertreter der Planungsbehörden).

Korporatistische Regimebildung war zwar bis in die siebziger Jahre von einer Vorstellung von Politik als Problemlösen geprägt. Die sich verschärfenden Konflikte in den achtziger Jahren zwischen der Wachstumskoalition und der entstehenden Nicht-Wachstumskoalition unterstützten aber eine Pluralisierung von Politik, gewichteten damit stärker konfliktive Aspekte von Politik und stellten schliesslich die Dominanz des Staates an den Grenzen seiner Leistungsfähigkeit in Frage. Auf die zunehmende Bedeutung von Politik als Konfliktbewältigung war korporatistische Politik nicht eingespielt. Die entsprechenden Konflikte um die Expo (Standort) erzeugten deshalb typischerweise starke Motive der Konsenswiederherstellung bei den lokalen politischen Eliten.

In der Stadtentwicklungspolitik Wien dominierte bis Anfang der achtziger Jahre im Rahmen des wohlfahrtsstaatlichen Modells lokaler Selbstverwaltung die Vorstellung einer übergeordneten Funktion des Staates gegenüber privaten Interessen. Die Formulierung stadtentwicklungspolitischer Interessen wurde nie autonom von gesellschaftlichen Gruppierungen definiert. Die inte-

grative Funktion des Staates wurde zwar in den achtziger Jahren von ökologischen und sozialen Orientierungen der lokalen politischen Opposition mit Blick auf das starke Gewicht wachstumspolitischer Ziele infrage gestellt. Das starke Gewicht des Staates und seine Verflechtung mit der SPÖ wurden in den auftauchenden Konflikten gleichwohl von der lokalen Regierung benutzt, um ihre vorrangige Stellung in der Definition und Regelung der Konflikte zu behaupten. Die lokale Regierung übernahm stadtentwicklungspolitische Initiativen, um gesellschaftliche Konflikte einzudämmen. Doch die lokale Regierung vermied es, Konflikte zwischen gesellschaftlichen Gruppierungen oder gar zwischen "Fraktionen" innerhalb der SPÖ wahrzunehmen. Statt dessen versuchten politische Führungsfiguren, politische Konflikte als Zuständigkeitsprobleme zwischen einzelnen Ressorts innerhalb der lokalen Regierung zu definieren.

"Es sind auch in dem Sinn keine Konflikte. Es gibt da keine Fraktionen oder Gruppen innerhalb der SPÖ, sondern das sind wirklich Konflikte, die auf der Ebene von zwei Funktionsträgern (aus dem Amt für Wirtschaftspolitik und dem Amt für Stadtentwicklung) aus ihrer Funktion heraus gesehen werden. ... Im wesentlichen sind es - und wenn man beide Funktionen ernst nimmt, seine Funktion (die Funktion des Stadtrats für Wirtschaft und Finanzen) und meine Funktion (im Amt für Stadtentwicklung) -, dann sind das in einer Situation heute, wo natürlich das Ideologische noch dazu in den Hintergrund tritt, sondern mehr das Pragmatische in den Vordergrund tritt, dann sind das Konflikte, die als solche bestehen" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Politik als Konfliktbewältigung war zwar herausgefordert, war aber bisher nur in repräsentativen Formen der Demokratie eingespielt und durch staatlichen Dezisionismus führender Sozialdemokraten legitimiert. Identitäre Formen der demokratischen Bürgerbeteiligung waren neu und wurden, wenn sie mit dem Zweck der notwendigen Abstützung von Regierungsfähigkeit eingeführt wurden, als Krisenmanagement wahrgenommen. Direktdemokratische Formen des Managements politischer Unterstützung verfolgten dabei in erster Linie den Zweck, Problemlösungen der kooperierenden Eliten mit der vermehrt zur Notwendigkeit gewordenen politischen Mobilisierung der Bevölkerung bis zu einem gewissen Grad neu abzustimmen, um das korporatistische Wachstumsregime an den politischen und ökonomischen Wandel anzupassen.

Öffentlichkeit wurde instrumentell verwendet und stellte für die lokale Regierung in ihrem Versuch, das Projekt Expo 95 aus der korporatistischen Engführung von traditioneller Wachstumspolitik herauszuhalten und dadurch regimeändernd zu wirken, keinen eigenen kulturellen Wert dar. Die Mobilisierung von Öffentlichkeit diente aber als Strategie der Einschränkung der Macht etablierter Positionen der Verwaltung und privater Investoren.

"Ich mache es ja nicht, weil ich die Öffentlichkeit lieb habe, sondern ich verwende sie einfach als Vehikel. Für mich ist die Öffentlichkeit in diesem Zusammenhang kein Wert, sondern es ist eine geeignete, eine ausgezeichnete Möglichkeit, Leute auszubremsen. Ich muss Ihnen das ganz ehrlich sagen. Wenn es andere Möglichkeiten gäbe, gewisse Machtpositionen genauso zu erwischen, ob ich dann unbedingt auf Öffentlichkeit gehen würde, das weiss ich nicht. Also das sage ich ganz offen" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

Hintergrund des Zweifels am Wert von Öffentlichkeit waren die Erfahrungen, dass politische Mobilisierung auf Bezirksebene im Bereich der Stadtentwicklungsplanung ein Konfliktpotential enthielt, das die Umsetzung von Planung stark einschränkte. Das Ausmass von Öffentlichkeit war für die lokale Regierung strategisches Kalkül, das "als Betriebsmittel" zum Zweck der Herstellung von lokaler Handlungsfähigkeit einzusetzen versucht wurde, das sich aber auch gegen die eigenen Ziele wenden konnte.

"Momentan (in der Projektierung der Expo im Lauf der Erstellung des Leitprogramms) bin ich am Gewinnen. Noch. Weil ich schneller war mit der Öffentlichkeit, weil ich immer einen Schritt vorne war. Die Firmen haben sich erst zu einem Gremium konstituiert, wie ich das (das Leitprogramm) schon unterschrieben gehabt habe" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

5.3.5 Liberales Verlaufsmuster des politischen Pluralismus in Zürich

In Zürich räumte das Staatsverständnis den politischen Institutionen die spezifische Funktion ein, die Kooperation zwischen privaten Investoren zu unterstützen, ohne zusätzliche Impulse zu geben. Kooperation war weitgehend auf wirtschaftliche Akteure beschränkt. Die Interessen der Wirtschaft fügten sich rein additiv aneinander. HB-SW war im Kern nicht mehr als die Summe wirtschaftlicher Interessen. Sieht man von der Wohnüberbauung durch die Genossenschaften ab, in welcher auch in der Perspektive der privaten Projektierer eine Qualität des städtischen Raums hinzukam, die zwischen privat und öffentlich unterschied, blieb das Projekt für die Akteure ein Ereignis, das ohne politische Integration von Interessen auskam. Staatliche Institutionen erfüllten höchstens aggregative Funktionen. Die lokale Regierung war im günstigen Fall ein gleichberechtigter Akteur unter anderen. Das pluralistische Regime war daran orientiert, gesetzliche Regelungen darauf einzuschränken, Möglichkeiten des wirtschaftlichen Wachstums zu schaffen und die Entwicklung von Problemlösungen weitgehend durch gesellschaftliche Ansätze vorspuren zu lassen. Dem Staat blieb im Normalfall die nachträgliche institutionelle Verfassung von gesellschaftlich bereits akzeptierten Problemlösungen. Für die privaten Planer von HB-Südwest hatte dies zur Konsequenz, in der Projektierung weitgehend auf öffentliche Ressourcen zu verzichten. Im Kern war der Verzicht auf öffentliche

Finanzen eine der Grundideen. Die Privatisierungsidee wurde aber auch auf professionelles städtebauliches Wissen der lokalen Planungsverwaltung ausgeweitet. Dem Verzicht auf dieses administratives Wissen ging die Befürchtung der Investoren voraus, eine Kooperation hätte Zugeständnisse an die lokale Regierung zur Folge, die man nicht gewähren wollte. "Und als wir selber eigentlich die Initiative ergriffen haben mit dem privaten Gestaltungsplan (statt einem öffentlichen Gestaltungsplan zu HB-Südwest), konnten wir natürlich so gestalten, wie wir wollen" (ein Vertreter der privaten Investoren). Durch diesen Verzicht entging den privaten Investoren eine integrative politische Kraft des Projekts.

Schon in den siebziger Jahren scheiterten Versuche der lokalen Regierung, institutionelle Steuerungsformen zu entwickeln, die private Interessen einbeziehen und unter ein 'öffentliches Interesse' stellen. Statt dessen entwickelte sich die für Zürich typische Pressure-Group-Politik. Demgegenüber hatten Vertreter der Steuerung stadtentwicklungspolitischer Probleme durch den Markt grosses Gewicht. Ein zentrales Argument für HB-SW war zum Beispiel sein von der Planungsverwaltung bestrittener Effekt, andere Nutzungen und schwächere Märkte in der übrigen Stadt zu entlasten. Selbst die am Projekt beteiligten parastaatlichen Akteure SBB (Bundesbahnen) und PTT (Postbetriebe) folgten - zur Überraschung der privaten Investoren selbst - diesem Modell der Steuerung der Stadtentwicklung. Ein übergeordnetes städtebauliches Interesse konnten diese beiden Akteure nicht in das Projekt integrieren. Dieses Verhalten öffentlicher Akteure war auch für die privaten Manager überraschend. "Wir haben gefunden, dass die SBB doch übergeordnete Interessen haben müsste. Oder. Dass die Privatwirtschaft daneben auch funktionieren kann, das man ideal nebeneinander arbeiten würde" (ein Vertreter der privaten Investoren).

Im Regimebildungsversuch der privaten Investoren hatte die lokale Regierung nur die Funktion, bestehende Gesetze der Zonierung einzuhalten und die institutionellen Infrastrukturen der administrativen Verfahren der Baugenehmigung sicherzustellen. "Sonst läuft halt diese politische Maschinerie so ab, wie sie ablaufen muss..." (ein Vertreter der privaten Investoren). Der "Kontakt mit den Behörden" beschränkte sich auf das Ziel, jene Beamten anzusprechen, die beim Baugenehmigungsverfahren eine Entscheidungsfunktion innehaben. Um diese Phase der Projektierung vorzubereiten, gab es zwar Ansätze einer Kooperation, in welcher die privaten Manager an stadtentwicklungspolitischen Planungen der lokalen Regierung Interesse zeigten und ein Gremium einrichteten. Aus diesen Ansätzen entwickelte sich aber keine über das Ziel, die Verfahren der Baugenehmigung möglichst effizient zu bewältigen, hinausgehende Kooperation. Damit war man zufrieden: "Also bis jetzt ist kein Entscheidungsnotstand irgendwo eingetreten, sondern das ist, das hat seinen Lauf genommen, normal" (ein Vertreter der privaten Investoren). Das Staatsverständnis des pluralistischen Wachstumsregimes der privaten Investoren zeigte sich im rein instrumentellen Umgang mit politischen Institutionen als Verfahren.

Auch mit Blick auf die Beteiligung des Kantons Zürich blieb das Verhältnis der privaten Investoren zu öffentlichen Akteuren ohne klärende Impulse. Der Kanton wurde zwar aufgrund seiner legitimierenden Funktion begrüsst. Er vertrat Allgemeininteressen. Worin diese Interessen bestanden, existierte keine klare Vorstellung bei den Projektmanagern. Auch der Kanton übernahm nicht die Funktion, übergeordnete Interessen des Projekts zu formulieren. Er beschränkte sich darauf, ein bestimmtes Investitionsinteresse anzumelden. Das HB-SW war als Standort einer öffentlichen Schule, der Höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschule (HWV), vorgesehen. Nachdem der Standort dieser Schule in eine andere Stadt des Kantons (Winterthur) verlegt worden war, war den Privaten die Beteiligung des Kantons im Grunde nicht mehr klar ersichtlich. Der Kanton verkörperte nicht viel mehr als eine diffuse politische Funktion der Herstellung von Öffentlichkeit, die aber keine konkrete annehmen konnte.

Die Vorstellung staatlichen Handelns im pluralistischen Wachstumsregime, sich auf die Aggregation privater Interessen zu beschränken, ohne ein übergeordnetes öffentliches Interesse zu formulieren, entsprach nicht den ideologischen Auffassungen der Nicht-Wachstumskoalition. Die Kritik richtete sich auf das Defizit des Projekts, einem öffentlich vertretbaren und politisch integrierenden "Sinn" zu entsprechen. "Das Projekt gibt dem Zentrum nicht ein neues Gesicht oder eine neue Bedeutung. Es gibt keine neuen Impulse, die sehr bedeutungsvoll wären" (ein Vertreter der lokalen Regierung). Dieser Mangel an politischer Integration durch die lokale Regierung war Folge der Projektierung entlang der kollektiven Handlungslogik selektiver materieller Anreize.

"Das Projekt ist einfach mehr vom Gleichen. Man merkt das auch daran, wie es gebaut ist, einfach noch ein bisschen mehr, noch etwas mehr, noch etwas mehr. Und dann sieht es so aus, wie es aussieht" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

In den achtziger Jahren wurde dieses Staatsverständnis der reinen Interessenaggregation als Steuerungsmodus der Stadtentwicklung zunehmend infrage gestellt. Doch nicht die lokale Regierung, sondern andere Akteure verlangten über den politischen Wettbewerb eine Korrektur. Die entsprechenden Konflikte waren für die privaten Investoren eine Normalität und wurden durch Manager professionell zu kontrollieren versucht. Stadtentwicklungspolitik war im politisch-kulturellen Verständnis der wirtschaftlichen Eliten auf die Bewältigung von Konflikten hin orientiert, die der politische Pluralismus in hohem Masse zulies. Gleichwohl wurde vor dem Hintergrund des Verständnisses des Staats als aggregative Institution und der Dominanz von ökonomischem und politischem Wettbewerb das pluralistische Verständnis von Politik in ihrer Funktion der Konfliktbewältigung zunehmend überfordert. Die politisch polarisierte Stadt erschöpfte ihr Potential vermehrt darin, in der Öffentlichkeit über Grundfragen und aus Positionen heraus zu streiten, die sich unversöhnlich und teilweise fun-

damental gegenüberstanden. Die Konflikte konnten nicht mehr bewältigt werden.

Dieser Leistungszerfall des politischen Wettbewerbs leitete den Zerfall lokaler Handlungsfähigkeit ein. Politik war im Sinne des Problemlösens ohnehin nie besonders stark ausgeprägt. In den achtziger Jahren erfuhr das pluralistische Regime darüber hinaus aufgrund der Defizite an problemlösungsorientiertem, professionell-administrativem Wissen eine zusätzliche Abwertung. Politik und Sachlichkeit fielen inzwischen zu sehr auseinander. Die professionellen Experten der Stadtplanung begannen, sich im Unterschied zu Planungsexperten höherer Regierungsebenen, vermehrt an einer effektiveren Kontrolle zukünftiger Entwicklungen zu orientieren.

"Beim Bund und beim Kanton sind Juristen ... zuständig für Planung. Die schauen bekanntlich immer rückwärts und nicht vorwärts. Weil ein Gesetz kann immer nur das beinhalten, was schon akzeptiert ist, und nicht das, was noch nicht akzeptiert ist. - Die Planung (heute) muss eben das planen, was noch nicht akzeptiert ist" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

Der Regimewandel war insofern davon begleitet, dass das Planungsverständnis des liberalen Verlaufsmusters der Problembearbeitung und das darin eingelagerte Staatsverständnis infrage gestellt wurden. "Es ist nicht einzusehen, wieso das (das "Politische" bzw. die Politik) eine Dimension sein sollte, die, sagen wir einmal, bei einer Vielzahl von Sachfragen eine Rolle spielen sollte" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

Die Frage, wie Fehlentwicklungen politisch korrigierbar waren, um lokale Handlungsfähigkeit herzustellen, war kaum mehr zu beantworten. Konzeptionelle Versuche, Lösungen in "völlig neuen Formen" zu suchen, die nicht präzisiert werden konnten, waren kennzeichnend. Das pluralistische Regime tendierte in dieser Hinsicht zu einem unpräzisen 'Utopieüberschuss'. Überschüssig war im negativen Sinn die Erfahrung einer Differenz von Handeln als Ideal und Handeln als Reproduktion des Zerfalls lokaler Handlungsfähigkeit im Mangel an politischer Kontrolle. Überschüssig war im positiven Sinn die Fähigkeit, lokale Handlungsunfähigkeit zu ertragen bzw. zu kompensieren. Zentrale Ressource dafür war eine ausgebildete politische Motivation, eine Vielfalt konfliktiver Problemwahrnehmungen, wenn auch mit der Tendenz zur "Personalisierung von Politik" (ein Vertreter der lokalen Regierung), zu bewältigen. Die Unzulänglichkeit dieses 'Utopieüberschusses' für einen institutionellen Regimewandel, um das "Gleichgewicht" städtischer Funktionen problemlösend zu erhalten und die aufbrechenden Konflikte polarisierter Lager zu bewältigen, führte zur kompensatorischen Strategie symbolischer Politik seitens der lokalen Regierung. Zum einen war die lokale Kulturpolitik symbolische Ersatzpolitik (Rüegg 1994), die darauf angelegt war, angesichts der Hyperpluralisierung der städtischen Gemeinschaft "organische" Solidarität (ein Vertreter der lokalen Re-

gierung) herzustellen. Diese Kulturpolitik war zum anderen von Bildern städtischen Zusammenlebens getragen, die die nicht kontrollierten Entwicklungskräfte der Verdrängungsprozesse auf lokalen Märkten in der Verwendung symbolischer Metaphern als Naturereignis darstellten.

"Und die Stadt ist doch nichts anderes, jetzt komme ich mit einem alten Bild..., die Stadt ist ein Organismus, der lebt, der verändert sich ständig, es gibt ständig neue Zellen, es gibt neue Formen, neue Entwicklungen, es ist ein Stoffwechsel vorhanden und es gibt auch Fehlentwicklungen, krebsartige Situationen und Metastasi. Eine sinnvolle und gute Stadtentwicklung ist, dass der Stoffwechsel nicht unterbrochen wird, dass der Organismus am Leben erhalten wird" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Angewendet auf die Risiken von Grossprojekten wie HB-SW für städtische Lebensqualität allgemein und auf Verdrängungsprozesse zuungunsten schwächerer Nutzungen des Wohnens in den angrenzenden Quartieren im besonderen, bedeutete diese städtische Metaphorik:

"Es wäre völlig falsch, wenn ich sagen würde, die Gefahr besteht nicht. Also, das wäre blind. Selbstverständlich bestehen Gefahren. Das ist ein Teil vom Leben, also, jedes Leben ist einem Gefahrenbereich ausgesetzt und Sie haben dann keine Gefahr mehr, wenn Sie tot sind. Und die Stadt ist doch nichts anderes" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Das pluralistische Wachstumsregime war liberal orientiert und musste auf staatliche Eingriffe in dieses "Leben" in der Stadt verzichten. Es zerrieb sich in den achtziger Jahren in der Differenz zwischen dem Ideal lokaler Handlungsfähigkeit und der Realität des Mangels an Kooperation. In der Folge der Hyperpluralisierung des politischen Prozesses konnte sich der in dieser Differenz eingelagerte Utopieüberschuss in konservativen Krisendiagnosen in der Gestalt von Bildern der Stadt als ein dem Leben und Tod geweihter Naturzusammenhang äussern. Hier wird der Zusammenhang zwischen dem Staats- bzw. Politikverständnis und den Vorstellungen von Gemeinschaft und lokalem Raum angesprochen.

5.3.6 Gemeinschaft und Lokalität

Lokales Regieren beruht in der europäischen Tradition der Institutionalisierung von Werten der dezentralen Selbstbestimmung in der Form von Gemeinden auf lokalen Gemeinschaften. Sie bilden in einem normativen Sinn auch heute die soziale Basis lokaler Politik. Unklar ist allerdings, was Gemeinschaft ist und was sie für lokales Regieren bedeutet. Aus den vielen Bedeutungen, die in den Sozialwissenschaften bisher festgehalten wurden, treten zwei Konzepte gegen-

über. Das erste Konzept zielt auf Solidarität und beruht auf einem lokalen Gefühl der gemeinsamen Bindung an einen Ort (Nisbet 1966). Dieses Gefühl übergreift soziale Zugehörigkeiten von Individuen zu Schichten und Klassen. Gemeinschaften in diesem Sinn sind von Konsens geprägt und halten Konflikte fern. Dieses Konzept mag in vor- und frühmodernen Gesellschaften sowie noch heute in abgeschiedenen ländlichen Gegenden Gültigkeit beanspruchen. In modernen Gesellschaften jedoch mit hoher Arbeitsteilung, internationalen Verflechtungen und der Dominanz ökonomischer Beziehungen hat dieses Gemeinschaftskonzept nur noch zweitrangigen Stellenwert (Simmel 1984; Tönnies 1963). In einem normativen Sinn hat es aber seinen Anspruch in der Praxis erhalten und richtet sich, z.B. von Konservativen getragen, gegen die Anonymität der modernen Gesellschaft und gegen die Reduktion sozialer Beziehungen auf Marktbeziehungen. Während aus konservativer Sicht Gemeinschaften dieser Art in ihrer hierarchischen Struktur traditionale Ordnungen schützen, nützen sie Sozialisten und der Linken, Werte der Gleichheit und Solidarität zu stützen (Mabileau et al. 1989). In postmodernen Legitimationen lokalen Regierens wird darüber hinaus ein auf Solidarität und traditionellen Werten beruhendes Gemeinschaftskonzept in dem Ausmass verwendet, wie urbane Gesellschaften sich anonymisieren, Entfremdung um sich greift und lokale Politik ihre Mängel an Problemlösungsfähigkeit durch symbolische Politik kompensiert (Cooke 1990). Von Solidarität lokaler Gemeinschaften kann zudem dann gesprochen werden, wenn sozial homogene Schichten sich an bestimmten Standorten ansiedeln. Solche schicht- oder klasseninterne Solidarität kann im Rahmen sozialer Segregation von städtischen Siedlungsräumen beobachtet werden (Rex/Moore 1967; Baumgartner 1988; Lofland 1989; Popenoe 1985).

Ein zweites Konzept von Gemeinschaft unterstreicht deren lokale Bedeutung für soziale Interaktionen, in welchem Politik stattfindet (Mabileau et al. 1989). Hier ist mit Gemeinschaft generell der öffentliche Raum gemeint, in welchem private und öffentliche Interessen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse zu nehmen versuchen. In diesem Konzept des Raumes gründen politische Konzepte des Pluralismus, des politischen Zusammenschlusses zu Gruppen und Konzepte der Kooperation (Agnew 1987). Lokale Gemeinschaft, verstanden als öffentlicher Raum, setzt nicht Konsens und Solidarität voraus. Im Gegenteil sind im Raum sozialer Interaktionen Konflikt und Heterogenität gemeinschaftskennzeichnende Phänomene. Räumliche Solidarität ist zwar anzutreffen, existiert aber zusammen mit Interessen von sozialen Gruppen und Klassen, die sich entlang sozio-ökonomischer Dimensionen bilden. Zuweilen überwölbt räumliche Solidarität sozio-ökonomische Gruppen- und Klasseninteressen und schafft lokale Koalitionen. Lokale Gemeinschaft meint zusammenfassend die zivile und politische Gesellschaft auf lokaler Ebene auf der Grundlage von Bürgerrechten.

Dieses Konzept von Gemeinschaft, der öffentliche Raum in seiner spezifisch lokalen Ausprägung, gewann in den achtziger Jahren umso mehr an

Bedeutung, wie nationale und internationale ökonomische und politische Entwicklungen sich lokal verschieden auszuwirken und umzusetzen begonnen haben und institutionell in Dezentralisierungspolitiken auf lokaler Ebene sichtbar wurden. So äussert sich z.B. der Konflikt zwischen der sich globalisierenden ökonomischen Rationalität einerseits und politischen Werten wie Verteilungsgerechtigkeit, Lebensqualität, Umweltschutz und kulturelle Identität andererseits individuell auf lokaler Ebene in unterschiedlichen lokalen Antworten ("local responses" - Portz 1994) und stellt insofern Politik im lokalen öffentlichen Raum in den Vordergrund des Interesses (Mayer 1992).

Lokale politische Identität, verstanden als historisches Produkt lokal verankerter politischer Traditionen und Institutionen, füllt lokale soziale, politische und ökonomische Interaktionsmuster mit Handlungsfähigkeit, die als kollektives Phänomen der lokalen Bürgergemeinschaft die Gemeinde bildet (Mackay 1989). Städte haben spezifische kollektive politische Identitäten. Städtische politische und soziale Eliten identifizieren sich mit dem lokal verankerten Bürgersinn und werden erst so politisch handlungsfähig (Offe 1975). Gleichwohl muss die kollektive lokale politische Identität städtischer Bürgergemeinschaften im politischen Prozess fortwährend ausgehandelt werden. Der lokale öffentliche Raum ist nicht fest gegeben, sondern selbst, obwohl unabdingbare Ressource der Handlungsfähigkeit, Produkt sozialer, ökonomischer und politischer Interaktionen und steht in vielen Städten, wo nationale und internationale ökonomische Entwicklungen sich konkretisieren, unter starkem äusserem Druck (Savitch/Thomas 1991).

Das Verhältnis politisch-kultureller Konzepte zueinander wie öffentlicher Handlungsbereich und privates Interesse, Staat und Markt, Politik als Problemlösung und Politik als Konfliktbewältigung äussert sich, in Abhängigkeit des lokalen Verständnisses der Bürgergemeinschaft, im lokalen öffentlichen Raum und in den Arenen lokaler politischer Prozesse. Ein auf Bürgerrechten gegründetes ausgeprägtes Verständnis lokaler Bürgergemeinschaft kann insofern das Verständnis öffentlicher Handlungsbereiche, die privaten Interessen, z.B. von Bodeneigentümern, übergeordnet sind, stärken. Das gilt allerdings nur in Städten, wo lokale Bürgerschaft mindestens unterschieden wird vom Merkmal des Bodeneigentümers. Der öffentliche Raum der Stadt konstituiert sich über die Bürgergemeinschaft (civic community - Almond/Verba 1963) auf der Grundlage des Konzepts des politischen Bürgers, nicht des Bürgers, der nur als Marktteilnehmer, vor allem des Bodenmarkts, auftritt. Politische Bürger sind die Spieler im öffentlichen Raum der Stadt, den ich im folgenden als urbanen Raum bezeichne. Der urbane Raum ist ein Produkt der politischen Interaktion, nicht ein Produkt des Marktes (Logan/Molotch 1987). Urbaner Raum und Bürgergemeinschaft verweisen aufeinander. Sie bilden den Raum politischer Entscheidungen über den Gebrauch des Bodens.

Die Bedeutung des Raums für lokale Politik wurde seit der Chicago-Schule (Park 1952; Wirth 1974) unterstrichen. In der Folge der Theorie des

symbolischen Interaktionismus (Mead 1991) wurde der städtische Raum als eigenes Phänomen entdeckt und z.B. in Analysen öffentlicher historisch-ideologischer Diskurse des "urbanen" Raums empirisch festzustellen versucht (Lofland 1991). Lofland konnte vier zentrale Phänomene des urbanen Raumes beobachten: Mit dem *öffentlichen Raum* (public realm) ist der nicht private, nicht-partikuläre Raum der Begegnung zwischen Fremden gemeint; *Die Soziabilität bzw. Sozialität des urbanen Raums* drückt sich in Handlungen aus, die eine natürliche Bindung zum Gemeindeleben symbolisieren; *Die öffentliche Sozialität* assoziiert Fremde im urbanen Raum, der dadurch zum öffentlichen Raum wird. Fremd sein heisst, den Mitbürger unter nur einer oder mehreren spezifischen Kategorien als Mitbürger anzuerkennen (Maines 1989; Lofland 1973); Lokalisiert treten diese Phänomene in Locales ("Schauplätze") auf. Gemeint sind eingegrenzte, identifizierbare Teile des öffentlichen Raums z.B. Plätze, Parks, Strassen, Discos, Stationen öffentlicher Verkehrsmittel, Bars usw. An diesen Orten entsteht mit grosser zeitlicher und räumlicher Variation das Phänomen der *öffentlichen Sozialität*. Öffentliche Sozialität stellt in dieser Hinsicht das Strukturpotential der sozialen Assoziierung in Locales (Schauplätzen) dar.

Dieses soziale Assoziationspotential von urbanen Schauplätzen, ich nenne es das *urbane Potential*, interessiert in erster Linie als politisches Handlungspotential. Gegen dieses Potential, vor allem gegen sein Merkmal, für bestimmte soziale Schichten nicht-kontrollierbares politisches Handeln hervorzubringen, wurde, die Geschichte der Stadt begleitend, immer wieder moralische Kritik an der Stadt geübt (Hobsbawm 1959; Lees 1985; Sennett 1977). Der urbane Raum wurde in seinem politischen Potential unkontrollierten politischen Handelns ein Ort, der vor allem von bestimmten sozialen Klassen und Gruppen verwendet wurde, die den politischen Autoritäten immer und überall Angst bereiten haben. Zentrale Bedingung für die Entfaltung des politischen Potentials des urbanen Raumes ist bis heute der offene soziale Zugang zum öffentlichen Raum geblieben (Francis 1987).

Die grosse Bedeutung dieses politischen Aspekts des urbanen Potentials kommt seit der französischen Revolution in der Angst der Regierenden vor revolutionären Tendenzen in den Städten zum Ausdruck, eine Angst, die in europäischen Städten seit den 68er Unruhen und wieder in den achtziger Jahren von neokonservativen Reaktionen auf urbane Revolten begleitet wurde (Lüscher 1981). So hat z.B. Lübke (1991:75-91) die Revolutionen in Osteuropa zwar als antiurbane Revolutionen bezeichnet. Er hat aber ironischerweise gerade den zentralen Zusammenhang zwischen revolutionären Bewegungen und urbanem Raum hervorgehoben. Die neokonservative Reaktion auf den politischen Aspekt des urbanen Potentials, auf unkontrollierte Formen von Politik, kann in die Tradition moralisch-politischer Diskurse gegen den urbanen Raum als solchen gestellt werden. Festzuhalten ist, dass die öffentliche Sozialität des urbanen Raums im politischen Sinne, also der politische Aspekt des urbanen Potentials, ein Strukturpotential enthält, das sich in der Geschichte in Form

zunehmender politisch-administrativer Kontrolle in den Städten entfaltet hat und sich zum Ausdruck bringt (Mace 1976; Agnew 1987).

Für die Analyse lokalen Regierens kann zusammenfassend darauf hingewiesen werden, dass das urbane Potential städtischer Räume die Grundlage für Sozialität im öffentlichen Raum auf lokaler Ebene, und damit für lokales Regieren insgesamt darstellt. Es differenziert eine Bürgergemeinschaft aus, und damit einem lokalen öffentlichen Handlungsbereich, der für Stadtentwicklungspolitik wichtig ist, weil er grundsätzlich privaten Interessen in Fragen der Raumnutzung gegenübersteht. Bürgergemeinschaften konstituieren auf lokaler Ebene politische Institutionen mit legitimer, autoritativer politischer Entscheidungskraft und grenzen sie ab gegen andere Entscheidungsbereiche als autonome Handlungsräume (wie z.B. der Markt). Bürgergemeinschaften sind zugleich in sich heterogen und konfliktiv. Ihre Grundlage ist in Abhängigkeit des Urbanisierungsprozesses die plurale Assoziierung zwischen Fremden im öffentlichen Raum auf lokaler Ebene. Das urbane Potential bildet als Grundlage lokaler Bürgergemeinschaften im Ausmass ihrer autonomen Ausdifferenzierung zu einem öffentlichen Handlungsbereich auf der Grundlage von Bürgerrechten jenseits privater Interessen neben den Konzepten von Politik als Problemlösen und von Politik als Konfliktbewältigung eine dritte Funktion von Politik aus, auf welche Lüscher hingewiesen hat, nämlich Politik als soziale Kontrolle gegen unkontrollierte Handlungsformen an den Schauplätzen der Stadt (Lüscher 1981). Diese Funktion von Politik äussert sich umso mehr als Krise des öffentlichen Raums in vielen europäischen Städten, wie durch Prozesse der sozialen und ethnischen Segregation, aber auch durch Prozesse der Funktionalisierung von Räumen im Erleben städtischer Bewohner soziale Gleichgewichtszustände verloren gehen. Auch diese Funktion von Politik wird in urbanen Regimes sichtbar.

5.3.7 Die Revitalisierung des urbanen Raums in Wien

Mit Blick auf die Funktionsweise der Bildung und Veränderung urbaner Regimes in Wien und Zürich interessiert, wie die hier skizzierten Konzeptionen von lokaler Gemeinschaft und urbanem Raum sich äussern. Der politisch-ideologische Bezug lokaler Akteure auf den urbanen Raum drückt sich im Verhältnis des Schutzes öffentlich-politischer Handlungsbereiche vor privat-vorpolitischen Handlungsbereichen und umgekehrt im Verhältnis des Schutzes privater Räume und Interessen vor dem öffentlichen Raum aus. Für lokale politische und ökonomische Eliten können zudem Konzepte der politischen Bürgerschaft im Verhältnis zu Konzepten der Bürgerschaft als Marktteilnehmer handlungsrelevant sein. Darin äussert sich lokal die Logik des Verhältnisses zwischen der Stadt als öffentlicher Raum zur Stadt als "organisches" Konglomerat privater Benutzerräume, eine Logik, die mit Blick auf die "Ausuferung" der Städte zu Metropolen zunehmende politische Brisanz gewonnen hat. Deren Integration setzt im Kontext der europäischen, kulturellen Tradition von "Urbanität" die

Erhaltung der Öffentlichkeit des städtischen Raums als Raum der selektiven Begegnung zwischen "Fremden" voraus. Die seit den achtziger Jahren wachsende Aktualität von öffentlichen Konzeptionen der "Urbanität" kann aber angesichts der zentralen Frage "Gibt es sie noch - die Stadt?" (Hall 1990) Zweifel daran wecken, ob diese Voraussetzung noch erfüllt (erfüllbar) ist. Grund dafür scheint, dass soziale, ökonomische und politische Entwicklungen städtischer Räume im Kontext ihres zunehmend überlokalen Charakters (Region, Nation, Europa) "Öffentlichkeit" und damit politische Vereinheitlichung der Interessen und politische Kooperation der Eliten immer mehr erschweren.

In Wien konnte im Rahmen des Programms der Stadterneuerung, getragen von professionellen Experten in der öffentlichen Verwaltung, der "urbane Raum" gegen seine funktionalistische Verwertung sein im lokalen Pluralismus verankertes und konfliktstiftendes politisches Potential in den achtziger Jahren von neuem zur Geltung bringen. In diesem politischen Potential schöpfte das korporatistische Wachstumsregime seine Reformfähigkeit. Der mit der Neukonzeption des urbanen Raums einhergehende politische Pluralismus wurde zum Rahmen für die politischen Versuche, die in den achtziger Jahren sich aktualisierenden sozialen, ökonomischen und institutionellen Herausforderungen aufzunehmen. Dieser Rahmen, der sein Handlungspotential in der pluralistischen Politik auf Bezirksebene zum Ausdruck brachte, gründete in einem Wandel der Planungsphilosophie.

„Wir haben heute einen Wandel der Planungsphilosophie weg von der Corbusianischen Ideologie der Nutzungstrennungen hin zu einem Modell der kleinräumigen Entmischung, wo man nicht mehr gesagt hat: 'Im Süden wohnen und im Norden arbeiten, sondern halt die bezirksweise oder kleinräumigere Entmischung.' Dies hat in der Folge durchaus in einer Diskussion mit den Experten der Wirtschaft zu einem Begriff der kleinräumigen Mischung verträglicher Nutzungen geführt. Das heisst, die momentane Zielsetzung in der Planung ist durchaus verschiedentlich schon im Haus, im Block zugelassen. Und eben Vorkehrungen treffen, dass sie einander möglichst wenig beeinträchtigen" (ein Vertreter der Planungsverwaltung).

Der "urbane Raum" wurde zum Medium der Selbsttransformation des Regimes.

Stadterneuerung bewirkte die Integration vieler stadtentwicklungspolitischer Interessen und Initiativen. Mit Stadterneuerung als Metapher des urbanen Raums wurde zum Beispiel der Zerfaserung der Stadt an den Rändern, der ungeordneten Agglomerationsbildung, Einhalt geboten. Es entstand die Identität eines gemeinsamen Anliegens, den gemeinsamen städtischen Raum über Parteigrenzen und partikuläre Interessenstandpunkte hinweg qualitativ aufzuwerten. Schicht- und klassenübergreifende Integration ortszentrierter Politik beruhte auf Vorstellungen städtischen Zusammenlebens, deren zentrales Krite-

rium die Durchmischung verschiedener Nutzungen im urbanen Raum war. Im Vordergrund standen Vorstellungen von Urbanität, die im Wunsch nach Kontinuität und Integration lebensweltlicher Alltagshandlungen Ausdruck suchten. Diese Auffassung von Urbanität wurde von den politischen und ökonomischen Eliten geteilt.

"Ich will nicht, dass ich an einem Samstag jetzt, extra um die Tätigkeit 'Einkaufen' auszuüben, mich in ein Auto setze und irgendwohin fahre, wo ich sonst wieder nichts anderes machen kann, als ununterbrochen einzukaufen. Oder ich meine schon die Idee, dass ich mir in einem Tagesablauf, der so dicht gedrängt ist, wie es ja bei fast jedem Menschen heute ist, egal wie viele Funktionen er ausübt, dass ich mir da tageweise oder stundenweise für Einkaufen reservieren muss, und das als ausschliessliche Tätigkeit ... Das muss bei mir mitlaufen in allen Tätigkeiten. Das muss irgendwie integriert sein, das muss mit. ... Aber zum Beispiel Einkaufen so auszulagern, so zu isolieren, das ist, meiner Meinung nach, weder vom strukturellen Ablauf her noch vom baulichen gut" (ein Vertreter der Handelskammer).

Viele Themen reproduktiver Politik wie Wohnungssanierung, Wohnumfeldverbesserung, Erhaltung des kleinen und mittleren Gewerbes und Grünraumerhaltung fanden in der raumintegrierenden und identitätsstiftenden Metapher der Stadterneuerung ihren gemeinsamen Horizont. Die entsprechende politische Arbeit war kleinräumlich orientiert, partizipativ und führte Elemente des politischen Pluralismus in die wachstumsorientierte Stadtentwicklungspolitik ein. Zugleich wurde dieses schichten- und parteiübergreifende Engagement als mühsame, wenig spektakuläre und wenig sichtbare Kleinarbeit wahrgenommen. "Damit kann man also keine grossen, keine sichtbaren Erfolge zu einem bestimmten Zeitpunkt vorweisen, sondern das ist also Tageskleinarbeit" (ein Vertreter der Handelskammer). In der Philosophie von Stadterneuerung wurden deshalb grosse Projekte ambivalent beurteilt. Als "Strukturzerstörer" wurden sie abgelehnt. Wenn sie zur Erweiterung der öffentlichen Infrastrukturen und zum Sichtbarwerden von Stadterneuerung beitrugen, wurden sie befürwortet.

Gegen die traditionelle Wachstumspolitik, in der der urbane Raum wirtschaftlich orientierte Materialisierungen in Form grosser Projekte erfuhr, wuchs das reformorientierte Verständnis des urbanen Raums seit den siebziger Jahren. Teilweise fanden die beiden Verständnisse des urbanen Raums in postmodernen Strömungen der Architektur ihren Ausdruck (z.B. in Varianten des Konzepts des Urban Design, explizit aber in dekonstruktivistischen Architektur), konnten aber darin keine Klärung der Konflikte finden. Der grundsätzliche Konflikt bestand darin, inwiefern urbaner Raum ein Gut darstellte, das sich auf materialisierte Formen der Veräusserung beschränkte, und inwiefern er einen öffentlichen Raum darstellte, dessen Leistungen keine privaten Vorteile zur Fol-

ge haben musste. Auch beim Grossprojekt Expo 95 wirkten die beiden Verständnisse in die Projektierung hinein und verbanden sich mit unterschiedlichen Interessen der Stadtentwicklungspolitik. Die über Projekte laufende Politik des wirtschaftlichen Wachstums strebte eine Raumgestaltung an, die als "Wahrzeichen" und in Form der privaten Aneignung der Ausstellungsbesucher verkäuflich war.

Die Stadterneuerer hingegen verfolgten längerfristige Ziele für die Struktur der Stadt, um die Lebensqualität zu verbessern. Für sie war die Ausstellung nur ein punktuell Ereignis im öffentlichen Raum der Stadt, deren "Wahrzeichen" sich eher in neuen kulturellen Wertorientierungen niederschlagen sollte. "Ein Wahrzeichen muss nicht irgendetwas sein, was ich mit nach Hause nehmen kann und aufhängen kann" (ein Vertreter der Stadterneuerung). In der Folge der Stadterneuerung kam das urbane Potential im Sinne der Herstellung des öffentlichen Raums "als eigenständige Funktion im kulturellen Leben einer Stadt" (ein Vertreter der Stadterneuerung) zur Geltung und sollte dezentral in den Bezirken umgesetzt werden. Diese Sorte von "Wahrzeichen" war aber in der Projektlogik des korporatistischen Wachstumsregimes politisch nur schwer zu integrieren. Das neue Verständnis versuchte, den urbanen Raum als öffentlichen Raum neu zu definieren. Es war ein Konflikt zwischen verschiedenen Öffentlichkeiten im urbanen Raum. Die dezentralen Anliegen der Bevölkerung, die ihre Öffentlichkeiten auf Bezirksebene in pluralistischen Politikmustern artikulierten, waren aus der Perspektive des dominanten, Öffentlichkeit beanspruchenden urbanen Raums des korporatistischen Regimes "Trittbrettfahrer" der dominanten Projektlogik.

Die Konflikte zwischen den Vertretern beider Stadtkonzeptionen verliefen quer durch die Parteien, Interessengruppen, professionellen Experten der Verwaltung und durch die lokale Regierung, wo sie sich als Konflikte zwischen Ressorts äusserten. Die lokale Verwaltung versuchte in Zusammenarbeit mit professionellen Experten aus den Kammern, der Wirtschaftsförderung und anderer Organisationen in der Abstimmung zwischen Wachstumspolitik und reproduktiven Policies der Stadterneuerung eine zentrale Stellung einzunehmen. Gleichwohl wuchs in der lokalen Bevölkerung seit den siebziger Jahren eine Einstellung, die grössere Sensibilität für Umweltschäden, den Abbau staatlicher Aufgaben zugunsten dezentraler und privater Handlungsbereiche und über Wahlen hinaus vermehrte Selbstbestimmung durch politische Partizipation wünschte und in dieser Perspektive die traditionelle Planungs-, Bau- und Investitionspolitik der lokalen Regierung der Kritik aussetzte. Seit den siebziger Jahren wurde vor diesem Hintergrund der Versuch der lokalen Regierung deutlich, in der über Grossprojekte vorangetriebenen Stadtentwicklung die Autonomie des Staates gegenüber der Bevölkerung zu behaupten. Im Verhältnis zwischen lokaler Regierung und lokaler Bürgergemeinschaft, nicht im Verhältnis zwischen konfligierenden Gruppen dieser Gemeinschaft nahm die politische Elite die eigentliche Schwierigkeit von Grossprojekten wahr. "Und das ist eher

der Konflikt, der einfach automatisch unbewusst zwischen Gruppen usw. da ist, die da die Macher sind und denen, die halt so diese Basis abgeben" (ein Vertreter der lokalen Regierung). Die korporatistische Kooperation der Eliten (die "Macher") tendierte den Bezug zur Bevölkerung (die "Basis") zu verlieren.

Günstig für die Kooperation der Eliten erwies sich, dass deren Vertreter versuchten, die neuen Konzepte der Stadterneuerung und des urbanen Raums aufzunehmen und für ihre Ziele einzusetzen. In der lokalen Regierung verankerte sich das Verständnis des urbanen Raums als strukturierte Gestalt, die sich vom Raum als "Agglomeration" abgrenzte und eine Öffnung korporatistischer Politik für soziale und ökologische Anliegen einleitete.

"Ich glaube, die Stadt der Zukunft ist eben eine Stadt, wo vor allem die Leute, die hier zukünftig wohnen wollen und sollen, Leute sind, die halt an Qualität stärkere Ansprüche stellen. Deshalb genügt es halt einfach nicht eine Agglomeration und Anhäufung von Dingen zu haben" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Auch für die ökonomischen Eliten standen Konzepte von "Weltstadt" und "Metropole" als Metaphern des urbanen Raums und seinen kulturellen Merkmalen im Gegensatz zur Stadt als Agglomeration. "Metropole ist mehr als einfach diese Agglomeration, mit der wir uns bisher zufriedengegeben haben" (ein Vertreter der privaten Investoren). Die Expo wurde auch von den privaten Projektmanagern als Versuch gesehen, sich diesen Anforderungen anzunähern. Besonderes Kennzeichen des korporatistischen Regimes war dabei die relative Nähe internationaler Investoren zu lokalen politischen Eliten. Grosse internationale Unternehmungen entwickelten damit gegen die allgemeine Tendenz zu "foot loose industries" eine Nähe zu ihrem Standort, eine "corporate social responsibility" zum urbanen Raum.

"Ein Unternehmen muss, wenn es erfolgreich sein will, einfach über seine wirtschaftliche Kernfunktion hinausdenken, muss einfach Anteil nehmen an der Entwicklung des Umfeldes, wird überhaupt nur erfolgreich sein können in einem harmonischen, in einem funktionierenden Umfeld" (ein Vertreter der privaten Investoren).

In der Expo-Planung äusserte sich dieses Verständnis des urbanen Raums darin, dass korporatistische Eliten nicht auf die umfangreiche und vielfältige Beteiligung des interessierten Publikums in der Anfangsphase der Projektierung verzichten wollten. Dies wies auf die zentrale Bedeutung des lokalen Pluralismus hin, auf den im korporatistischen Politikmuster nicht verzichtet wurde. Von ihm erhofften sich die politischen Eliten im Gegenteil neue Impulse für die Projektierung. Die Expo-Planung wies damit auf eine Dimension der Regimebildungs- bzw. Regimewandlungsversuche in den achtziger Jahren hin, die in der Stadtentwicklungspolitik mit ihrer neuen Stossrichtung und Relativierung des

vorangegangenen Primats der Wachstumspolitik sichtbar werden konnte. Grundlage dieser Erneuerung des urbanen Regimes war der politische und kulturelle Pluralismus der lokalen Bürgergemeinschaft. Regimewandel beinhaltete die Pluralisierung lokaler Politik.

5.3.8 Konfliktive urbane Raumkonzeptionen in Zürich

In Zürich bildeten sich im Laufe der achtziger Jahre zwei Raumkonzeptionen heraus. Bei den privaten Investoren und den politischen Vertretern der Wachstumskoalition dominierte die funktionale Stadt der Agglomeration als Wirtschaftsraum und als Raum der privaten Aneignung öffentlicher und privater Güter. Dieses Konzept des urbanen Raums umfasste zwar die Stadt als realen Funktionszusammenhang der Agglomeration. In den achtziger Jahren wuchsen aber die Schwierigkeiten dieser Raumkonzeption für die privaten Interessen. Im Unterschied dazu war das urbane Raumkonzept, das sowohl in der Stadterneuerungsperspektive der BZO-Revision als auch in der Beurteilung von HB-Südwest von Seite der Wachstumskritiker zum Ausdruck kam, an historisch gewachsener lokaler Identität orientiert, versuchte sich in entsprechenden 'lokalen Theorien' zu artikulieren und grenzte sich von der ganzen vorangehenden Stadtperiode der funktionalen Stadt ab.

"Die Stadt ist eine Art, hat sich entwickelt in Hunderten von Jahren, in Jahrtausenden. Und wenn man heute städtebaulich interveniert, muss das mit ganz grosser Sorgfalt gemacht werden, mit sehr viel Intelligenz, auch Verständnis für die Urbanität" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Diese beiden Raumkonzeptionen gerieten im pluralistischen Wachstumsregime in Gegensatz zueinander und begannen, die lokale Gemeinschaft zu polarisieren.

Die politischen und ökonomischen Eliten des Wachstumsregimes forcierten Wachstumsgelegenheiten, die mit der Zentrumsfunktion der Kernstadt im europäischen Kontext der Konkurrenz zwischen Wirtschaftsregionen gegeben waren. Der urbane Raum war nicht mehr als Identität einer Bürgergemeinschaft verfügbar, sondern funktionalisierter Raum des Wachstums der ganzen Wirtschaftsregion. Konsequenterweise erfüllte die eigene Gemeinde in der funktionalistischen Perspektive nur noch eine Funktion in der Stadt als System der Agglomeration.

Die Vertreter des Regimewandels bezogen ihre normativen Grundlagen aus dem Potential des urbanen Raums als öffentlicher Raum sozialer Interaktion und kultureller Praktiken einer Vielfalt von Gruppen. Gegen die wirtschaftliche Funktionalisierung des "Zentrums" wurde die politische Identität des lokalen Raums zu mobilisieren versucht. Gegen die Verdrängungsprozesse des Bodenmarkts wurden Motive des Schutzes städtischer Lebensräume gesetzt. Aus die-

ser Perspektive war der Verlust an Macht der lokalen Regierung, den ökonomischen, sozialen und räumlichen Wandel der Stadt mitzugestalten, gleichbedeutend mit einem Verlust an politischer Identität der lokalen Bürgergemeinschaft, die ihre öffentlichen Interessen nicht mehr formulieren kann.

"Was mich immer so schockiert, dass die Leute, die eine öffentliche Auseinandersetzung machen sollten, nämlich die bürgerlichen Stadträte, nicht aus der Sicht der Kommune denken. Die vertreten aus meiner Perspektive nicht die Interessen der Allgemeinheit" (ein Vertreter der lokalen Regierung).

Genau dieselbe Schwierigkeit lokaler Handlungsunfähigkeit erfuhren indessen auch die privaten Investoren, wenn auch in widersprüchlicher und, allenfalls deshalb, verdeckter Weise. So vertraten sie in ihrer Praxis, den Standort und die privaten Nutzungen von HB-SW zu legitimieren, beide Perspektiven der genannten Raumkonzeptionen. Deren Widersprüchlichkeit mussten sie indessen opportunistisch managen. Das Management der beiden Raumkonzeptionen folgte in seiner Anwendung Situationen politischer Legitimation des Projekts in zwei Richtungen. Gegenüber der Standortkonkurrenz um Projekte und Unternehmungen im Verhältnis zu Nachbargemeinden wurde Zürich als politischer Raum der Gemeinde gesehen und damit ein politischer Lokalismus in Anspruch genommen, der einen Standort als Raum politischer Identität voraussetzt. "Was wir da (mit HB-SW) eigentlich bewirken, ... dass man halt natürlich auch Arbeitsplätze schafft, die sonst zum Beispiel ins Oberhauserried (einer Vorstadtgemeinde) hinausgehen" (ein Vertreter der privaten Investoren). Im Verhältnis zur Kritik von Kantonen und Gemeinden in der übrigen Schweiz am Projekt und seinen Zentralisierungseffekten für den Standort Zürich wurde der Standort Schweiz als funktionaler Wirtschaftsraum beansprucht. "Wir befinden uns in einer funktionalen Stadt, die bald bis nach Solothurn geht" (ein Vertreter der privaten Investoren). Zusammengenommen erfüllten beide Raumperspektiven in ihrer Widersprüchlichkeit politische Legitimationsfunktionen, die in die politische Öffentlichkeit der eigenen Gemeinde, der Kernstadt Zürich, hinein mit der Strategie ausgeübt wurden, Gemeindekonkurrenz zugleich als Argument für HB-SW und im Sinne der "Verengung des Blickfelds" als Argument gegen die Gegnerschaft von HB-Südwest zu verwenden.

Schwierigkeiten für die privaten Investoren entstanden aber auch umgekehrt daraus, weil der von ihnen zitierte Agglomerationsraum institutionell unterentwickelt blieb. Er war institutionelles Vakuum, in welchem es keine lokale Regierungsfähigkeit gab. In diesem Raum wurde nicht gehandelt, sondern es vollzogen sich darin nur Marktfunktionen. Kritisch wurde diese Perspektive in der Praxis dann, wenn die Durchsetzung privater Interessen lokale Handlungsfähigkeit voraussetzte. Die genannte Widersprüchlichkeit von Raumkonzeptionen in der Praxis privater Investoren war insofern Ausdruck des Mangels geeigneter politischer Institutionen der regionalen, territorialen Steuerung

wirtschaftlicher Entwicklungen. Zugespielt fand dieser Widerspruch Ausdruck in dem gesamthaften, durch mehrere sich konkurrenzierende Projekte geplanten Überangebot von ca. 50'000 Arbeitsplätzen auf der Entwicklungsachse Zürich/Hauptbahnhof - Flughafen - Winterthur. "In der Schweiz ist das Personalproblem das limitierendste Problem der Wirtschaft" (ein Vertreter der privaten Investoren). Die Rationalität einzelner privater Investoren führte im pluralistischen Wachstumsregime immer weniger zu einer Gesamtrationalität der privaten Entwicklungsperspektiven. Gleichwohl war keine Konzeption sichtbar, die in den funktionalen Raum der Agglomeration eine politische Handlungsperspektive legte.

Die Differenzen zwischen der Beanspruchung des urbanen Raums seitens der privaten Investoren und jener der Vertreter des Regimewandels entwickelten sich zu zunehmender Polarisierung und "Zersplitterung" der Interessen. Am Beispiel von HB-Südwest wirkte polarisierend, dass die Gegnerschaft, die Vertreter des Regimewandels, in der Konzeption des urbanen Raums der privaten Investoren "kein Verständnis für die Stadt, für Urbanität" erkennen konnten. Das Projekt stellte für sie einen Bruch mit der umliegenden Stadtstruktur dar und wies keine kulturelle Qualität auf. "Aber was eben passiert ist und was HB-Südwest wieder ist, ist brutal, es ist einfach ziemlich brutal. Es ist das, wenn ein Apparat baut, wo nicht intelligente Menschen mit kulturellem Bewusstsein..." (ein Vertreter der lokalen Regierung). Tatsächlich erkannten auch die privaten Investoren selbst die Schwierigkeiten ihrer Interpretation des urbanen Raums, ihn zu privatistisch zu konzipieren. Sie akzeptierten die Kritik, Räume tendenziell als "Ghettos im positiven Sinn" zu bauen. So wurde mit Blick auf die an HB-Südwest angefügte Wohnüberbauung Lagerstrasse die Kritik des nach der zweiten Volksabstimmung als Konsultativgremium eingerichteten "Architekturbeirats", diesen Wohnraum als öffentlichen Raum und nicht, wie vorgesehen, als abgeschlossenen, privaten Raum zu konzipieren, in die Überarbeitung des Projekts aufgenommen und der Raum für angrenzende Quartiere zugänglich gemacht.

"Der Beirat schlägt vor, dass man vom Kreis 4 her Einsicht haben soll. Nicht, dass es ein Ghetto wird. Man wollte da ein Ghetto machen, aber natürlich im positiven Sinn, dass die für sich sind, keinen Lärm haben und nichts, oder" (ein Vertreter der privaten Investoren).

Analog tendierte auch die Konzeption der lokalen Bürgergemeinschaft seitens der privaten Investoren dazu, eher kurz zu greifen und privat organisiert zu werden. So wurde die politische Unterstützung des Projekts zwar durch die Bildung einer "Interessengemeinschaft HB-SW" organisiert, die die ca. 1500 Mitglieder bei Volksabstimmungen mit Informationen ausstattete. Doch zeigte sich darin dennoch die Tendenz, nur die zukünftigen Mietinteressenten als Befürworter des Projekts anzusprechen. Diese Projektgemeinschaft konzipierte den zustimmenden Bürger in erster Linie als Konsumenten.

Die Vertreter des Regimewandels stellten schliesslich die Eigentums-garantie in der gesetzlichen Regelung des Bodenmarktes infrage, um den privatisierenden Tendenzen der Entwicklung des urbanen Raums entgegen zu wirken. Ihre Kritik forderte, den öffentlichen Raum durch staatliche Planungsinstrumente zu schützen. Dies wirkte polarisierend, weil die Eigentums-garantie im pluralistischen Wachstumsregime einen hohen politisch-ideologischen Wert hatte, der nicht ins Blickfeld politischer Entscheidungsprozesse geraten durfte und zum Bereich politischer Nicht-Entscheidungen gehörte. Der die Fehlentwicklungen des Zürcher Agglomerationsraums kennzeichnende 'kumulativ-zirkuläre Problemerkislauf' (Klötli 1985) von Abwanderung und Pendlerbewegungen wurde von den Projektgegnern als Beleg politischer Nicht-Entscheidungen interpretiert. Das private Exit der Abwanderer aus den Städten war die analoge Erscheinung zum Schutz privater Räume vor öffentlicher Regulierung. Im Massstab von Agglomerationsproblemen konnte selbst die eigene Gemeinde zum 'privaten' Raum werden, der gegen politische Regulierung im Agglomerationsraumverteidigt wurde. Auch von den Vertretern des pluralistischen Wachstumsregimes wurde indessen vermehrt bedauert, dass infolge nicht kontrollierter Fehlentwicklungen, die ihre Vorteile und Nachteile ungleich auf städtische Teilräume verteilten und ausgeprägte teilräumliche Betroffenheiten herstellten, der Zerfall öffentlicher Interessen zugunsten von privaten ("partikulären") Interessen eingetreten sei. Die sozial-räumliche Desintegration stellte in den achtziger Jahren mehrmals die Legitimität direkt-demokratischer Verfahren zur Diskussion, öffentliche Interessen formulieren zu können, gefährdete damit die konsensuellen Grundbestände pluralistischer Politik und wurde durch ein neue Kulturpolitik zu bewältigen versucht.

Der politisch umstrittene Zusammenhang zwischen der dominanten Projektlogik der Aggregation privater Interessen und der darin eingelagerten Tendenz, den urbanen Raum privat zu interpretieren, führte schliesslich zum Scheitern des Grossprojekts HB-Südwest. Dieser Zusammenhang war als Blindfeld der Praxis der wirtschaftlichen Eliten nur diffus präsent und zeigte sich in entsprechenden Äusserungen:

"Ich meine, wenn wir von den Problemen beginnen würden zu sprechen, dann ist es eigentlich, im Prinzip sind es die politischen, die politischen Probleme. Und die Grösse des Projekts, das ist, das ist das Problem. Es ist natürlich ein grosses Projekt für die Schweiz" (ein Vertreter der privaten Investoren).

Während die Koordination der wirtschaftlichen Akteure untereinander im Rahmen der privaten Projektorganisation problemlos war, gab es in der Kooperation mit der lokalen Regierung "politische Probleme", die sich auf die "Grösse des Projekts" konzentrierten. Die schlichte Metapher „Grösse“ sollte auch bei den Projektgegnern normative Kriterien des urbanen Raums zusammenfassen. Das Projekt wurde als „Fremdkörper“, als „stadtfeindlich“, als „Symbol für

Masslosigkeit“ u.a.m. betitelt. Lokale Handlungsfähigkeit herzustellen, hätte in den Versuchen der privaten Akteure, ein urbanes Regime zu bilden, mithin die Konsequenz haben sollen, über diffuse Kategorien hinaus den Zusammenhang zwischen der „Grösse“ des Projekts und dem Defizit an politischer Kooperation zwischen den Eliten zu verdeutlichen und politisch zu kontrollieren. Dafür wäre die Beteiligung der lokalen Regierung aufgrund ihres professionellen Wissens nützlich gewesen. Statt dessen verlagerte sich die Last des politischen Diskurses auf den zunehmend überforderten politischen Wettbewerb. Die Tragweite dieser Überforderung kam in den achtziger Jahren zur Geltung. Die Konflikte verlagerten sich bei zunehmender Polarisierung bis in die lokale Regierung hinein und bewirkten den Zerfall des die lokale Regierung regulierenden Kollegialprinzips. Auch die hoch politisierten und mit dramatischen Kampagnen vorbereiteten Volksabstimmungen zu mehreren stadtentwicklungspolitischen Vorlagen (inklusive der beiden Vorlagen zu HB-Südwest) deuteten an, dass auch die direkte Demokratie an ihre Grenzen geraten war. In der Perspektive auf lokale Handlungsfähigkeit bestand der Fehler des pluralistischen Wachstumsregimes darin, die Ressourcen der lokalen Regierung, formale Kompetenzen und professionelles Wissen nicht zugunsten einer Kooperation zwischen den privaten Projektmanagern und öffentlichen Akteuren genutzt zu haben.

Sechstes Kapitel: Bedingungen des Regimewandels

6.1 Dimensionen des Regimewandels

Die zunehmende Bedeutung des Lokalen in den achtziger Jahren vor dem Hintergrund sich globalisierender Handlungskontexte führte in dieser Untersuchung zum Schlüsselkonzept der lokalen Handlungsfähigkeit. Dieses Konzept wurde analytisch aus dem verbalen Datenmaterial herausgearbeitet und unterstützt in seiner analytischen Ausrichtung die seit Mitte der achtziger Jahre entstehende Theorie urbaner Regimes. Die Analyse kommt zum Schluss, dass mit Blick auf die beiden Städte Zürich und Wien *die Erhaltung lokaler Handlungsfähigkeit als handlungsleitendes Motiv des Regimewandels* in die lokale Politik eingegangen ist. Regimewandel polarisierte in beiden Städten die politische Szene in grössere Koalitionen, die sich in erster Linie als konservative und progressive Gruppierungen gegenüberstanden. Trotz unterschiedlicher nationaler struktureller (vgl. Kap. 5.1) und politisch-ideologischer (vgl. Kap. 5.3) sowie lokaler politisch-institutioneller Ausgangslagen (vgl. Kap. 5.2) können auffallende Gemeinsamkeiten, aber auch Differenzen des Regimewandels festgehalten werden.

Im folgenden sollen diese Gemeinsamkeiten und Unterschiede, beide Städte vergleichend, zusammengefasst werden. Die grundlegende Gemeinsamkeit kommt in der die Fallstruktur beider Städte zusammenfassenden Schlüsselkategorie der lokalen Handlungsfähigkeit zum Ausdruck. Der grundlegende Kontrast ist der die beiden Fälle individuierende Bezug zu dieser Kategorie. Während sich in Zürich die in der Geschichte des Falles dokumentierten bzw. sich in den Interviewtexten sequentiell rekonstruierbaren und den *Zerfall lokaler Handlungsfähigkeit* bewältigenden Handlungsstrategien ablesen lassen, waren in Wien Handlungsstrategien und Orientierungsmuster zu finden, die das politische Scheitern einer *Hegemonialisierung lokaler Handlungsfähigkeit* zu korrigieren versuchen. In beiden Fällen wurde indessen erkennbar, dass sich mit lokaler Handlungsfähigkeit ein normatives Konzept zur Analyse lokaler Politik aufdrängt, das sich in den achtziger Jahren an grundlegend gemeinsamen ökonomischen, sozialen und institutionellen Herausforderungen misst, die Regimewandel eingeleitet haben. Mit Blick auf diese Herausforderungen wird in beiden Fällen bei unterschiedlichen Ausgangsbedingungen ein aktives Wachstumsregime in ein *neues urbanes Regime* umzuwandeln versucht.

Nun sollen die beiden Regimetypen und der jeweilige Regimewandelsversuch für beide Fälle zusammenfassend entlang bestimmter Kriterien dargestellt werden. Dafür werden zunächst die vergleichenden Variablen vorgestellt, bevor der Typenvergleich erfolgt. Der Typenvergleich kann grundsätzlich mit Blick auf verschiedene nationale Systeme der lokalen Selbstverwaltung, auf verschiedene lokale politisch-institutionelle Ausgangslagen und auf unterschiedliche politisch-kulturelle Orientierungen hin interpretiert werden. Anzumerken ist, dass eine theoretische Generalisierung empirischer Beobachtungen des Regimewandels im Vergleich von zwei Fällen, aber vielen Variablen problematisch ist, nur zur Theoriebildung dienen kann und anhand weiterer empirischer Fälle erst noch zu entwickeln ist. Gleichwohl soll eine Gewichtung der

Variablen versucht werden, indem zwei Minimalbedingungen von Regimewandel, kooperatives Elitenverhalten in neuen Verhandlungsformen und die politische Partizipation der städtischen Bürgergesellschaft, genannt werden.

Beim Vergleich der beiden Regimetypen im Übergang zu einem neuen Regime können sieben Variablen unterschieden werden (vgl. Tabelle). Die zusammenfassende Definition beider Regimes als (pluralistisches bzw. korporatistisches) *Wachstumsregime* macht auf den gemeinsamen Problemhintergrund der durch die Metropolenkonkurrenz unterstützten wirtschaftlichen Herausforderung aufmerksam. Es ist darauf hinzuweisen, dass sich auch im Regimewandel die pluralistische bzw. korporatistische institutionelle Regelungsstruktur lokaler Politik als relativ stabil erweist. Urbane Regimes tendieren deshalb nicht dazu, ihre institutionellen pluralistischen oder korporatistischen Grundlagen grundsätzlich zu ändern bzw. ändern zu können. Deren Zwänge sind für die politischen Eliten institutionelle Ausgangslagen. Beide institutionelle Typen haben gleichwohl ihr Potential der Selbsttransformation bzw. des Regimewandels.

Mit Blick auf die ökonomische Herausforderung lässt sich dieses Potential entlang der ersten Variablen der *Regimeziele* (vgl. Tabelle) als entscheidender Wandel zu neuen Regimes erkennen. Neue Regimes stellen im Unterschied zu Wachstumsregimes andere Ziele in den Vordergrund. Sie stellen Wachstum nicht generell in Frage, unterstützen aber vermehrt die Bemühungen, kulturelle Neuorientierungen mit Blick auf überlokale und lokale politische und soziale Entwicklungen einzuleiten, der eigenen Stadt eine politische Identität zuzuordnen und egalitäre Kriterien der Verteilung öffentlicher Dienstleistungen auf soziale Gruppen und städtischer Lebensqualität auf Teilräume zu entwickeln und anzuwenden. In beiden Städten zeigte sich, dass dieser Wandel auf der Zielebene nicht konfliktfrei verlief, zu polarisierenden Gruppierungen führte und lokale Regierungen unter Druck stellte. Teilweise stellen sich deshalb mit Blick auf die folgenden Vergleichsdimensionen Gemeinsamkeiten des Regimewandels zwischen den beiden Fällen heraus.

In den Dimensionen von *Koalitionsbildung* (Tabelle, Dimension 2), *Partizipation der Bevölkerung* (Tabelle, Dimension 6) sowie parallel dazu in der Dimension von *Orientierungen* (Tabelle, Dimension 7) in den Kategorien von *Staat* (Tabelle, Dimension 7b) und *Gemeinschaft* (Tabelle, Dimension 7c) führte Regimewandel in beiden Städten zu deutlichen Veränderungen. Zum einen bildeten sich im Bereich der Elitenkooperation neue Formen heraus, die zum anderen von durch aktive Bürgerbewegungen getragenen Mobilisierungsprozessen begleitet wurden. In den beiden miteinander verbundenen Dimensionen der jeweiligen lokalen *Dominanzverhältnisse zwischen Entscheidungssystemen* (Tabelle, Dimension 4) und der zentralen *Regimebildungsressourcen* (Tabelle, Dimension 5) waren diese Veränderungen von einer Verlagerung des lokalen politischen Prozesses auf *politischen Wettbewerb* bzw. *politische Motivation* begleitet. Diese Gemeinsamkeit verdeutlicht indessen in erster Linie die Konfliktivität und den hohen politischen Mobilisierungsgehalt der Regimewandlungsprozesse in beiden Städten. Diese Konfliktivität korreliert mit der

Aktivierung *politischer Mobilisierung der Bevölkerung* (Tabelle, Dimension 6) und mit Blick auf *Gemeinschaftsorientierungen* mit der Entwicklung des '*aktiven Bürgers*' (Tabelle, Dimension 7c).

Für die übrigen drei Dimensionen (Tabelle, Dimensionen 3, 7a und 7d) zeigt sich, dass Regimewandel in dem einem oder anderen Regime keine wesentlichen Änderungen voraussetzt bzw. an bereits vorhandene Strukturen, Verhaltensweisen und Orientierungen anknüpfen kann. So finden sich mit Blick auf das *Elitenverhalten* (Tabelle, Dimension 3) und dem *Bezug zum urbanen Raum* (Tabelle, Dimension 7d) in Wien Regimewandel unterstützende, in Zürich Regimewandel hindernde Faktoren vor. Umgekehrt verhält es sich bei der Frage der *Fähigkeit der Konfliktbewältigung* (Tabelle, Dimension 7a). Im Unterschied zum hegemonialen Regime in Wien war das pluralistische Regime in Zürich in hohem Ausmass fähig, Konflikte auszuhalten und zu bewältigen. Erst mit Tendenzen zur Hyperpluralisierung des Regimes gerieten die demokratischen Institutionen der Konfliktbewältigung an Leistungsgrenzen. Aufgrund der ohnehin ablaufenden Prozesse der Pluralisierung städtischer Bürgergesellschaften und lokaler Politik während der achtziger Jahre in den beiden Städten erweist sich die hohe Konfliktbewältigungsfähigkeit des pluralistischen Regimes in Zürich als wichtiger Vorteil gegenüber Wien und als zentrale Ressource, Defizite des kompetitiven Elitenverhaltens im Regimewandel zu kompensieren. Die grosse Bedeutung, die die politischen Eliten in Zürich direktdemokratischen Institutionen, aber auch Regierungswahlen zuordnen, hat hier ihren Grund.

Tabelle 2: Regimewandel im Überblick

	Vorherrschendes Regime		Übergang in ein neues Regime
Kriterien:	Zürich: Pluralistisches Wachstumsregime	Wien: korporatistisches Wachstumsregime	in Zürich und Wien
1. Ziel	materielles Wachstum durch Grossprojekte in beiden Städten		Wachstum als kulturelle, soziale und ökologische Neuorientierung
2. Koalitionsbildung	Bargaining der Interessen	Konzertierung der Interessen	Neue Vernetzung durch Verhandlung
3. Elitenverhalten	kompetitiv	kooperativ	kooperativ
4. Dominantes Entscheidungssystem	Markt	Verwaltung	Politischer Wettbewerb
5. Zentrale Ressource	finanzielle Mittel	professionelles Wissen	politische Motivation
6. Partizipation der Bevölkerung	passiv, plural bis desorganisiert	passiv, hochorganisiert	aktiv, plural und polar organisiert
7. Orientierungen: a) Politik	Konfliktbewältigung	Problemlösung	Konfliktbewältigung
7. Orientierungen: b) Staat	aggregativ-instrumentelle Steuerung	integrativ-instrumentelle Steuerung	verhandelnde Moderation
7. Orientierungen: c) Gemeinschaft	Konsumenten des Marktes	Konsumenten des Staates	aktive Bürger
7. Orientierungen: d) Urbaner Raum intern extern	privat überlokal/fragmentiert	öffentlich überlokal/konsolidiert	öffentlich überlokal/konsolidiert
	Dezentral-Ökonomisches Entwicklungsmodell der Schweiz	Wohlfahrtsstaatsmodell in Österreich	
	Nationales Modell der lokalen Selbstverwaltung		

6.2 Der Wandel der Regimeziele

Urbane Regimes sind definitorisch auf Ziele hin angelegt (Tabelle, Dimension 1). Darin kommt ihr Charakter, Handlungsentwurf zu sein, zum Ausdruck. Urbane Regimes lenken damit den Blick nicht auf Fragen der politischen Kontrolle wie in der bisherigen Community Power Forschung, sondern auf Fragen der politischen Produktion von Macht zum Zweck der Herstellung lokaler Handlungsfähigkeit. In den achtziger Jahren war dieses Ziel in beiden Städten von der ökonomischen Herausforderung geprägt, der weltweit bedingten Umstrukturierung der Wirtschaft auf lokaler Ebene zu begegnen. Alle dem urbanen Regime zur Verfügung stehenden Ressourcen wurden deshalb instrumentell auf die Realisierung von Grossprojekten gerichtet. Stone (1993) nannte es *Entwicklungsregimes*. Sie sind in prosperierenden und in schrumpfenden Wirtschaftsregionen zu erkennen und konzentrieren sich darauf, die innerstädtischen Citybereiche zu entwickeln, die Tertiarisierung der Wirtschaft voranzutreiben und Industriebranchen wirtschaftlich aufzuwerten.

Demgegenüber erscheinen die Ziele des Regimewandels, Wachstum als kulturelle Neuorientierung zu verstehen und mit sozialer Umverteilung zu verbinden, nicht dasselbe Gewicht zu haben, sondern korrigierende Funktionen einzunehmen. Für manche mag deshalb dieses Ziel im besten Fall eine Ideologie sein (Stoker/Mossberger 1994:201). Tatsächlich kann in den beiden Städten beobachtet werden, dass Regimewandel von ideellen Überlegungen massgeblich geleitet ist. Ideologiebildung zur Reformulierung einer politischen Identität der Stadt und zur Definition von Kriterien eines gerichteten Wachstums spielen eine bedeutende Rolle und werden im Regimewandel oft für Wachstumsziele zu funktionalisieren versucht. Gleichwohl erhalten diese Ziele ihr eigenständiges Gewicht, wenn sie von einem Teil der lokalen Community geteilt werden und von politischen Eliten der Wachstumskritiker bzw. Nicht-Wachstumskoalitionen in die politische Arena getragen werden. Es können deshalb effektive Unterschiede in der politischen Agenda von Städten entstehen. Das ist in Wien und in Zürich zu beobachten.

In Wien konnten Ziele der kulturellen Neuorientierung und der Stadterneuerung politischen Ausdruck finden und als erhöhter Legitimationsdruck an das urbane Regime gerichtet werden. In Zürich gelang es der lokalen Regierung, die Bau- und Zonenordnung entlang von Kriterien der Stadterneuerung zu revidieren und als institutionelle Ausgangslage in den Verhandlungen mit privaten Investoren anlässlich von Grossprojekten seit Ende der achtziger Jahre zu verwenden. Mit dem Entstehen einer Nicht-Wachstumskoalition erwachsen dem vorherrschenden politischen Regime Probleme der Umsetzung etablierter Interessen. Auch in Zürich war dies in hohem Ausmass mit ideologischen Auseinandersetzungen verbunden, die den Regimewandel begleiteten.

6.3 Der Prozess der Koalitionsbildung

In beiden Städten war zu beobachten, dass mit diesem Zielwandel der *Koalitionsbildungsmechanismus* Veränderungen erfahren hat (Tabelle, Dimension 2). Während in Zürich das für pluralistische Politik typische Bargaining einer Vielzahl von Interessen mit der lokalen Regierung von Seiten der Wachstumskritiker vor neue Bedingungen der Stadtentwicklungspolitik gestellt wurde, die im Laufe der achtziger Jahre im Rahmen der Revision der Bau- und Zonenordnung unter heftigen Auseinandersetzungen formuliert wurden, sah sich der für korporatistische Politik typische, konzertierte Interessenverbund in Wien von wirtschaftlicher Seite (Privatisierungs- und Deregulierungsdruck), von gesellschaftlicher Seite (Planungswiderstand in der Bezirksbevölkerung) und von institutioneller Seite (Stadterneuerungsprogramm) unter höheren Legitimationsdruck gestellt. Die pluralistisch und korporatistisch eingespielten Koalitionsbildungsmechanismen wurden vermehrt fallweise und situativ anlässlich von Projekten verlassen.

Durch Experimentieren sollten in beiden Städten Ansätze einer neuen Vernetzung der Interessen durch Verhandlungen entwickelt werden. In Wien wurden eingespielte Engführungen der Interessenabstimmung zugunsten neuer Projektkoalitionen geöffnet, die sich durch besseres Management, grössere Flexibilität und kreativem Umgang mit neuen Situationen auszeichnen sollten, um damit zugleich den Anforderungen der Metropolenkonkurrenz als auch neuen Interessen der Stadterneuerung und der Bezirke gerecht zu werden. In Zürich wurden gegen Ende der achtziger Jahre neue Formen von Verhandlungen zwischen lokaler Regierung und privaten Investoren anlässlich der Neuprojektierung von Industriebrachen erkennbar. Auch hier stand die Neuabstimmung von Interessen der Metropolenkonkurrenz mit den Bedürfnissen der städtischen Bewohnerschaft auf dem Programm. In Zürich kommt im Unterschied zu Wien hinzu, dass neue Verhandlungsformen einer 'horizontalen Politikverflechtung' zwischen den Agglomerationsgemeinden gesucht und durch Empfehlungen von Beobachtern (Klöti/Haldemann/Schenkel 1993) begleitet wurden. In beiden Städten waren die Anfänge einer neuen Vernetzung von Gruppen und Interessen durch Verhandlungen von der Abstimmung divergierender Problemwahrnehmungen geprägt und hatten in hohem Masse informellen Charakter. Erst in zweiter Linie konnte damit problemlösend gewirkt werden, weil entsprechend notwendige und effektivitätsverbürgende Institutionalisierungen zugunsten von flexibler Konfliktortung und -abstimmung gerade verhindert werden sollten.

Auf der Ebene grundsätzlicher, national bedingter Vorstellungen staatlichen Handelns (Tabelle, Dimension 7.b) war dieser Koalitionsbildungsprozess von Ansätzen einer Abkehr des hierarchisch steuernden Staates begleitet. In Zürich wurde der die *Aggregation privater Interessen* unterstützende, in Wien der die *politische Integration von Interessen* organisierende Staat teilweise verlassen bzw. zu korrigieren versucht. Die lokale Regierung blieb damit in beiden Städten gleichwohl der zentrale Akteur und versuchte in Zürich vermehrt politisch integrative Funktionen, in Wien aggregative Funktionen zu übernehmen.

Doch dies geschah in einem neuen Handlungsmodus der Moderation und des Verhandeln. In beiden Städten, in ungleich grösserem Ausmass indessen in Wien, wurde der 'verhandelnde Staat' in den Verwaltungen eingespart und für die Zwecke des Regimewandels zugunsten der lokalen Regierung zubereitet. In Wien wurde dafür in der Verwaltung eine flexible, innovative und institutionelle Grenzen überschreitende "Crew" ausgebildet. In Zürich wurden entsprechende Aktivitäten stärker von Einzelpersonen getragen.

6.4 Regimewandel als Ausdruck gesteigerter Mobilisierung der Bevölkerung

Ein weiteres herausragendes Merkmal des Regimewandels war die Aktivierung und stärkere *Partizipation der Bevölkerung* (Tabelle, Dimension 6). Die Anfänge dafür sind in den beiden Städten in unterschiedlicher Form schon in den siebziger Jahren festzustellen. Während in Zürich lokal und spontan sich bildende Bürgerinitiativen, Quartiergruppen und ökologisch orientierte Gruppen dezentralen Widerstand gegen lokale und überlokale Planungen zu organisieren begonnen hatten und in Wien mit der Stadterneuerungspolitik neue Partizipationsinstrumente für die Bezirksbevölkerung deren Mobilisierung unterstützt hatten, entstanden damit zunächst für die lokalen Regierungen nur neue, ungewisse Situationen, deren Bewältigung noch nicht eingespielt war. Zunehmende Planungswiderstände wurden in beiden Städten zum Hindernis der Umsetzung bisher eingespielter Planungsverfahren. Erst im Laufe der achtziger Jahre bekamen diese Bewegungen mit zunehmender Organisation zu Nicht-Wachstumskoalitionen und teilweiser Integration in die lokalen Regierungen eine politische Richtung und über Situationen momentaner Betroffenheiten hinaus längerfristige lokale Bedeutung.

Indessen wurde mit dieser Entwicklung in beiden Städten sichtbar, dass politische Mobilisierung der Bevölkerung zugunsten eines Regimewandels für die lokalen Regierungen zweischneidig war. Es gehörte zwar inzwischen zur Strategie der lokalen Regierungen, den Regimewandel hin zu neuen Regimes mit dem Zweck, die ökonomischen Zwänge der Metropolenkonkurrenz mit lokal bedingten Legitimationskriterien zugunsten der Erhaltung lokaler Handlungsfähigkeit abzustimmen, durch politische Mobilisierung massgeblich zu beschleunigen und zu beeinflussen. Gleichwohl konnte zu starke Mobilisierung Handlungsspielräume der lokalen Regierung bzw. der politischen Eliten von Nicht-Wachstumskoalitionen wieder einschränken, neue Planungswiderstände erzeugen und die neuen Koalitionsbildungsprozesse der Eliten destabilisieren. In beiden Städten versuchten deshalb auch die Nicht-Wachstumskoalitionen, die von ihnen getragenen Prozesse der politischen Mobilisierung zu kontrollieren und für die Zwecke des gerichteten Regimewandels zu instrumentalisieren. Damit trat indessen in beiden Städten die Spannung zwischen Partizipation als Instrument der Mobilisierung von Zustimmung für die Zwecke des Regimewandels und der Entwicklung des der Partizipation auf der Ebene von

Orientierungen gesellschaftlich zugrundeliegenden 'aktiven Bürgers' auf (Tabelle, Dimension 7c). Die lokale städtische Bürgergesellschaft war in beiden Städten in erster Linie von Konsumentenrollen definiert. Aufgrund unterschiedlicher in der nationalen politischen Kultur verankerter Vorstellungen zum Staat und zum Markt entsprach dies in Zürich der Rolle des Marktkonsumenten, in Wien der Rolle des Konsumenten staatlicher Dienstleistungen.

Es gehörte deshalb zu den Grundwidersprüchen des Regimewandels, dass er auf der Rolle des sich von beiden Varianten der Konsumentenrollen distanzierenden 'aktiven Bürgers' beruhte, der sich von den Erfordernissen der neuen Koalitionsbildungen nicht ohne weiteres und ohne Widerspruch von neuem instrumentalisieren liess. Darin zeigte sich indessen das dem politischen urbanen Potential zugrundeliegende Merkmal des *urbanen Raums* (Tabelle, Dimension 7d), *nicht kontrollierte Formen von Politik* hin zu neuen 'Teilöffentlichkeiten' (Kleger/Nüssli/Rüegg 1995) zu mobilisieren. Sowohl für die vorherrschenden Regimes wie für die den Regimewandel vorantreibenden Nicht-Wachstumskoalitionen blieb der 'aktive Bürger' eine kritische Variable, die nicht kontrolliert werden konnte.

6.5 Die Herausforderung der regimekonstituierenden Entscheidungssysteme durch (Hyper-)Pluralisierung

Das Gewicht, das in den siebziger und achtziger Jahren der politischen Mobilisierung der Bevölkerung in beiden Städten zukam, wird daran ersichtlich, dass der lokale politische Prozess eine Verlagerung der *dominanten Entscheidungssysteme* (Tabelle, Dimension 4) erfahren hat. Der politische Wettbewerb hat an Bedeutung zugenommen und damit Entscheidungen den vorherrschenden Entscheidungsbereichen, dem Markt in Zürich und der Verwaltung in Wien streitig zu machen und zu entziehen versucht. Auf der Ebene der zentralen regimebildenden Ressourcen ging diese Entwicklung einher mit der Fütterung und Überlagerung des bisher in erster Linie auf privaten finanziellen Ressourcen der Wirtschaft beruhenden Regimes in Zürich, des auf professionellem Wissen der Verwaltung aufbauenden Regimes in Wien durch *politische Motivation*.

Freilich blieben in beiden Städten die bisherigen Entscheidungssysteme in ihrer dominanten Position und versuchten, bedrohliche Funktionseinbussen zu widerlegen. Dies ist ausgeprägt mit Blick auf die zahlreichen und innovativen Bemühungen der Wiener Verwaltung zu beobachten, zum einen politische Motivation in ihre interne Funktionsweise einzubauen, um ihre Produkte im Sinne des New Public Management besser zu verkaufen, zum anderen politische Mobilisierung in den Bezirken aufzufangen und in eigene Handlungspläne einzubauen (was im Fall der Expo 95 nicht gelang). In Zürich sah sich der in privaten Grossprojekten absehbare Regimebildungsversuch privater Investoren vermehrt den Herausforderungen des politischen Wettbewerbs in dem Masse ausgesetzt, wie politische Mobilisierung der Nicht-Wachstumskoalition den politischen Legitimationsdruck auf diese Projekte steigerten und

sich in neuen Strukturen eines entsprechenden politischen Managements von Zustimmung der privaten Investoren ausdrückten (die im Falle von HB-Südwest gleichwohl zum Scheitern des Projekts führten).

Im Rahmen der Versuche der regimekonstituierenden institutionellen Entscheidungsmechanismen in beiden Städten, des ökonomischen Wettbewerbs in Zürich und des bürokratisch-hierarchischen Steuerns in Wien, den politischen Wettbewerb für Zwecke der Regimeerhaltung zu benutzen und zugleich durch politische Mobilisierung Regimewandel zu betreiben, entstanden durch die Pluralisierung der städtischen Bürgergesellschaften Probleme, die kaum bewältigt werden konnten. Während sich dadurch in Wien auf Bezirksebene ein pluralistisches Politikmuster herauszubilden begann, das das korporatistische Politikmuster des Regimes auf Stadtebene herauszufordern begonnen hat, waren in Zürich Prozesse der 'Hyperpluralisierung' der ohnehin schon pluralistischen Politik sichtbar, die bis zur Blockierung und Spaltung der lokalen Regierung und zum Zerfall lokaler Handlungsfähigkeit führten. Hier begann die Verlagerung von Entscheidungen auf den politischen Wettbewerb das lokale politische System zu überfordern.

6.6 Elitenverhalten und Politikverständnis

Es bleibt schliesslich auf zwei Dimensionen hinzuweisen, deren stadtsspezifische Ausprägungen mit Blick auf den Wandel zu einem neuen Regime für jeweils eine der beiden Städte vorteilhaft waren. Dies betrifft das *Elitenverhalten* (Tabelle, Dimension 3) und das vorherrschende *Verständnis von Politik* (Tabelle, Dimension 7a). Damit sind Eigenschaften von Regimes angesprochen, die den Zusammenhang der oben genannten zwei Regimebildungsprozesse der Koalitionsbildung zwischen den Eliten in neuen Verhandlungsformen (Tabelle, Dimension 2) und der politischen Mobilisierung der Bevölkerung (Tabelle, Dimension 6) näher beschreiben. Der Übergang zu einem neuen Regime war zum einen von kooperativem Elitenverhalten, zum anderen von hoher Konfliktverarbeitungsfähigkeit begleitet. Das bedingt für Zürich den schwierigen Übergang von kompetitivem Verhalten auf Kooperation, für Wien das schwierige Erlernen der politischen Eliten, politischen Dissens auszuhalten und zu bewältigen.

In Zürich führte das lange andauernde Ungenügen der politischen Eliten, zwischen lokaler Regierung und privaten Investoren und zwischen den Agglomerationsgemeinden kooperative, regimebildende Beziehungen zu entwickeln, zur Erfahrung eines Zerfalls lokaler Handlungsfähigkeit. Diese Erfahrung konnte auch durch die hohe Konfliktbewältigungsfähigkeit des pluralistischen Regimes nicht kompensiert werden. In Wien geriet das zur ideologischen Hegemonie neigende bzw. den politischen Konsens voraussetzende urbane Regime an die Grenzen seiner Fähigkeit, mit politischem Widerspruch divergierender Interessen und den neuen Konflikten umzugehen, die im Rahmen der Pluralisierung lokaler Politik vermehrt auftraten. Schliesslich scheiterte das zur

Hegemonialisierung lokaler Handlungsfähigkeit neigende urbane Regime Anfang der neunziger Jahren aufgrund der Verlagerung der Entscheidungen auf den politischen Wettbewerb in Wahlen und Volksabstimmungen. Im Unterschied zu Zürich konnte das Scheitern in dieser Dimension durch das Gelingen in der anderen Dimension, den kooperativen Elitenbeziehungen, aufgefangen werden. Die beiden Fälle des Übergangs zu einem neuen Regime waren also in Wien durch den Mangel an Konfliktbewältigung, in Zürich durch den Mangel an kooperativem Verhalten gekennzeichnet. Die beiden Schwierigkeiten drücken zugleich zentrale Schwächen der institutionellen Organisation der Regimes, d.h. pluralistischer Politik in Zürich und korporatistischer Politik in Wien, aus.

6.7 Urbaner Raum

Abschliessend kann auf ein weiteres, zentrales Konzept des Regimewandels hingewiesen werden. Im Übergang zu neuen urbanen Regimes wurde in beiden Städten die *wachsende Bedeutung des urbanen Raums in seiner 'internen' Qualität* sichtbar, öffentlich zugänglich zu sein und Interaktionsraum einer Vielzahl sozialer Lebens- und politischer Ausdrucksformen darzustellen. In dieser Hinsicht stellte der urbane Raum für den Regimewandel sowohl den politischen Ort vernetzender Koalitionsbildung durch neue Verhandlungsformen der Eliten, als auch den politischen Ort der Mobilisierung des 'aktiven Bürgers' dar.

Im Wachstumsregime von Zürich dominierten privatistische Raumkonzeptionen, die sich mit der Raumkonzeption des neuen Regimebildungsversuchs nicht verständigen konnten und harte Konflikte hervorriefen. Dasselbe Konfliktpotential zeigte sich im Verhältnis privater Investoren und den durch Bürgeraktivierung bewirkten städtischen Teilöffentlichkeiten, die sich auch durch die lokale Regierung nicht kontrollieren lassen wollten. Regimewandel in Wien hatte demgegenüber den Vorteil, dass im korporatistischen Regime in hohem Ausmass öffentliche Raumkonzeptionen integriert waren und sich im Rahmen der Stadterneuerungspolitik in den Bezirken plurale Geltung verschafften. Gleichwohl bewirkte der Regimewandel Eruptionen, weil die auch in Wien entstehenden Teilöffentlichkeiten in den Bezirken sich tendenziell weniger von Behörden kontrollieren liessen, Widerstand organisierten und den hegemonialen Öffentlichkeitsanspruch der Raumkonzeption des korporatistischen Regimes in Frage stellten. Während aber in Zürich in grösserem Ausmass in Konflikten mit Blick auf den urbanen Raum zwischen *privaten und öffentlichen* Konzeptionen bis hin zu Richtungskämpfen gestritten wurde, bestritten sich in Wien verschiedene *öffentliche* Raumkonzeptionen zwischen der lokalen Regierung und Gruppen der Bezirksbevölkerung. Die Wiener Verwaltung versuchte mit den Instrumenten der Stadterneuerung und der Stadtplanung, diese Konflikte zwischen verschiedenen Öffentlichkeiten einzudämmen.

Im *externen, d.h. überlokalen Raumbezug* zeigen sich in beiden Städten die gleichen Ausgangslagen für das Entstehen eines überlokal orientierten neuen Regimes. Die neuen Regimes orientieren sich sowohl mit Blick auf die ökonomischen Zwänge der Metropolenkonkurrenz, als auch hinsichtlich mobili-

tätsbedingter sozialer, politischer und kultureller Raumvernetzungen und Orientierungen in hohem Ausmass an überlokalen Entwicklungen. Regimewandel änderte daran weder in Zürich noch in Wien etwas. Mit Blick auf die politische Organisation der direkt anschliessenden Örtlichkeiten und Gemeinden, also der Agglomeration bzw. des städtischen Wirtschaftsraums zeigten sich indessen zwischen den beiden Städten erhebliche Unterschiede. In Wien war das Stadt-Umlandverhältnis weitgehend auf der Ebene von Länderplanungen geregelt, während Zürich in den achtziger Jahren erst begann, sich horizontal mit den Umlandgemeinden zu verflechten, ohne aber bis heute grosse Fortschritte erreicht zu haben. Die in Verhandlungen beginnende *Konsolidierung des Agglomerationsraums* stand auch im Interesse der privaten Investoren, die Zürich ohnehin als überlokalen funktionalen Wirtschaftsraum konzipierten, aber für ihre Investitions- bzw. Standortentscheidungen aufgrund des Mangels einer politischen Identität dieses Wirtschaftsraums vermehrt Legitimationsschwierigkeiten bewältigen mussten und den Zerfall lokaler Handlungsfähigkeit bedauerten.

6.8 Schluss

Zusammenfassend kann auf die zwei wichtigsten Erscheinungen des Regimewandels der achtziger Jahre hingewiesen werden. Erstens führte die zunehmende Pluralisierung und politische Mobilisierung der städtischen Bürgerschaft zur Steigerung der Konfliktpotentiale, die sich in Zürich zur Hyperpluralisierung des Regimes steigerten und in Wien den Mangel an Fähigkeit der Konfliktbewältigung des hegemonialen Regimes aufdeckten. Mit dem 'aktiven Bürger' entfaltete sich aber in beiden Städten auch ein urbanes politisches Potential, das Regimewandel vorantrieb und sich in den lokalen Regierungen Ausdruck zu schaffen begann. In beiden Städten versuchten die lokalen Regierungen, dieses politische Potential zugleich zu mobilisieren und zu kontrollieren, um lokal handlungsfähig zu bleiben. In dieser Funktion politischer Pluralisierung und Mobilisierung der städtischen Bürgergesellschaft für Regimewandel zeigt sich schliesslich in erster Linie nicht etwa eine 'Gefährdung' der städtischen Bürgergesellschaft (Cattacin 1994:97ff.), sondern ein urbanes Potential lokaler Handlungsfähigkeit, das in den achtziger Jahren verstärkt sowohl auf Seiten der privaten Investoren, als auch auf der Seite der lokalen Regierung zur normativen Grundlage ortszentrierter Politik werden konnte.

Zweitens veränderte sich die Praxis lokalen Regierens auf der Ebene der Elitenkooperation weg vom kompetitiven Verhalten der Pressure-Group Politik und des Lobbying in Zürich, weg von den eingespielten korporatistischen Interessenverbänden in Wien, hin zu neuen kooperativen Verhandlungsformen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren und zwischen verschiedenen öffentlichen Akteuren im Agglomerationsraum (Klöti/Haldemann/Schenkel 1993: 181). Damit zeigt sich, dass der 'verhandelnde Staat' (Czada/Schmidt 1993) als in den achtziger Jahren zunehmend beschriebenes Phänomen nicht allein auf

nationaler Ebene der konkordanzdemokratischen Systeme (Michalsky 1991), sondern auch auf lokaler Ebene Wirklichkeit wurde. Diese Feststellung beinhaltet die Beobachtung, dass lokale Regierungen die zentralen Akteure der Stadtentwicklungspolitik bzw. des Regimewandels mit dem Ziel geblieben sind, lokale Handlungsfähigkeit in ökonomischer, aber auch in sozialer und kultureller Hinsicht zu erhalten oder herzustellen.

Die institutionellen Anpassungsversuche und Aktivitäten sind in dieser Hinsicht aus der Perspektive der 'Minimalstaatsstrategie' (Cattacin 1994:137ff.) nicht zureichend zu begreifen. Die lokalen Regierungen haben ihre Leistungen in der Stadtentwicklungspolitik nicht minimalisiert. Im Regimewandel ist vielmehr die aktive lokale Regierung erkennbar, die mit neuen Methoden des 'verhandelnden Staates' ihr instrumentales, vorherrschend aggregatives Steuerungsrepertoire in Zürich bzw. vorherrschend integratives Steuerungsrepertoire in Wien, ergänzt, um lokal handlungsfähig zu bleiben. Für die Theorie des verhandelnden Staates ist der Regimewandel für die Frage interessant, ob die neuen kooperativen Verhandlungsformen zwischen lokaler Regierung, privaten Investoren, anderen Regierungen und Gruppen der städtischen Bürgergesellschaft das in ihnen angelegte *urbane Potential des lokalen Pluralismus*, vielfältig in Teilöffentlichkeiten gebrochener Ort der konfliktiven Konstruktion politischer Identität zu sein, zugunsten des Regimewandels zum Ausdruck bringen und in korporatistischer Abstimmung der Eliten überlokale Steuerungsfunktionen des ökonomischen Wandels erzielen können, die über die Abstimmung von Problemwahrnehmungen und von divergierenden politischen Identitäten der Beteiligten hinausgehen und sich nicht auf politische Strategien der Symbolkonstruktion (Stoker/Mossberger 1994:205) beschränken. Mit Blick auf die Regelung von Stadt-Umland Verhältnissen in dezentralen Verhandlungssystemen der 'horizontalen Politikverflechtung' wurde diese Konstellation als 'Mehrebenenproblem' von Verhandlungssystemen für den lokalpolitischen Kontext beschrieben (Benz/ Scharpf/Zintl 1992:149-153). Mit Blick auf die grosse Bedeutung des Wandels kooperativen Elitenverhaltens kann die Theorie urbaner Regimes zum einen mit der Theorie des 'verhandelnden Staates' reflektiert werden. Mit Blick auf die zunehmende Bedeutung der grenzüberschreitenden Stadt sollte sich die regimetheoretische Analyse zum anderen vermehrt Problemen der horizontalen Politikverflechtung zuwenden und mit der Theorie von Verhandlungssystemen verknüpfen werden.

Anhang

Zusammensetzung des Stadtrates von Zürich 1986-1990:

2 CVP:	Herr Küng: Finanzen, Herr Nigg: Gesundheit/Wirtschaft
2 Gewerkschaftskartell:	Herr Kaufmann: Industrielle Betriebe, Frau Lieberherr: Sozialamt
1 SP:	Frau Koch: Bauamt II
1 EVP:	Herr Aeschbacher: Bauamt I
1 FDP:	Herr Wagner: Präsidialabteilung
1 LdU:	Herr Frick: Polizeiamt
1 SVP:	Herr Egloff: Schulamt

Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 1994

Zusammensetzung des Stadtrates von Zürich 1990-1994:

2 CVP:	Herr Küng: Finanzen Herr Nigg: Gesundheit/Wirtschaft
3 SP:	Herr Estermann: Präsidialabteilung Frau Koch: Bauamt II Herr Neukomm: Polizeiamt
1 FDP:	Herr Wagner: Schulamt (bis 1992; 1992-1994 Herr Wehrli, FDP)
1 EVP:	Herr Aeschbacher: Bauamt I
1 Gewerkschaftskartell:	Herr Kaufmann: Industrielle Betriebe (bis 1992; 1992-1994 Herr Wagner, FDP)
1 Parteilos:	Frau Lieberherr: Sozialamt

Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 1994

Gemeinderatswahlen in Zürich:

	CVP	EVP	FDP	GP	LaU	SD ¹	SVP	SP	Übr.	Total
1970	15	12	26	-	26	-	5	41	-	125
1974	19	8	23	-	16	9	4	44	2	125
1978	19	6	26	-	16	-	5	50	3	125
1982	19	6	36	-	9	2	7	42	4	125
1986	17	6	27	5	11	11	6	39	3	125
1990	12	4	25	10	8	5	7	47	7	125
1994	10	2	28	5	7	4	19	43	7	125

Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 1994

1 Vor 1994: Nationale Aktion (NA)

Gemeinderatswahlen in Wien

	SPÖ	ÖVP	FPÖ	KPÖ	DFP	Grüne	Total
1945	58	36	-	6	-	-	100
1949	52	35	6	7	-	-	100
1954	59	35	-	6	-	-	100
1959	60	33	4	3	-	-	100
1964	60	35	3	2	-	-	100
1969	63	30	4	-	3	-	100
1973	66	31	3	-	-	-	100
1978	62	35	3	-	-	-	100
1983	61	37	2	-	-	-	100
1987	62	30	8	-	-	-	100
1991	48	19	20	-	-	10	100

(Brettschneider 1983; Plasser/Ullram 1987)

Funktionale Auflistung der Interviewten

	Zürich ¹	Wien ²
Stadträte (lokale Regierung)	4	3
Administrative Planer	6	8
Gemeinderatsvertreter	5	7
Bezirksvertreter ³	-	4
Wirtschaftsvertreter	6	5
Vertreter des Bundes	- ⁴	1
Architekten	1	5
Intellektuelle Beobachter	1	3
Vertreter der Bundesbahnen	2	1
Interessenvertreter	2	5
Total	27	42

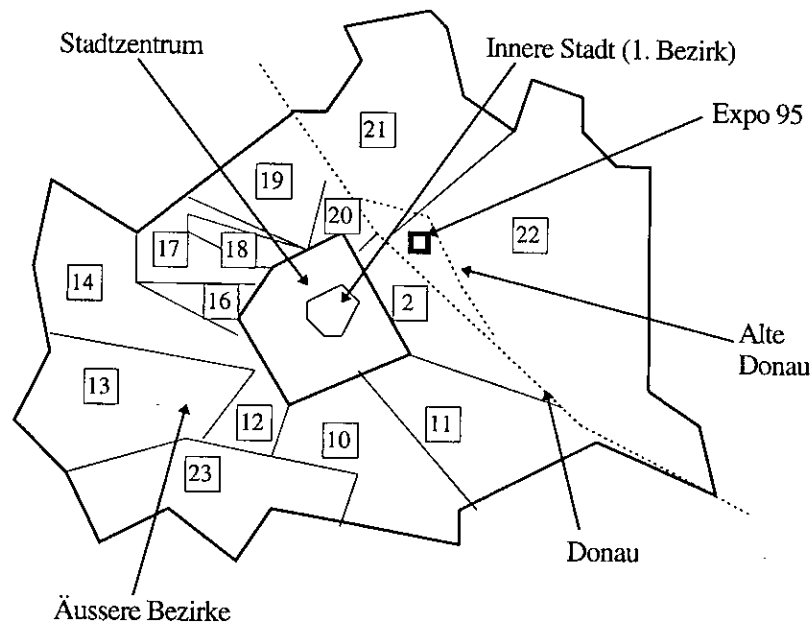
1 Die Interviews in Zürich führten wir im November und Dezember 1989 durch.

2 Die Interviews in Wien führten wir von Mitte März bis Ende Juni 1989 durch.

3 Die Bezirke entsprechen in Zürich den Quartieren. Quartiersvertreter hatten kein politisches Gewicht.

4 In Zürich haben wir zwei Vertreter der kantonalen Regierungen interviewt.

Die Lage des Projekts Weltausstellung 1995 in Wien

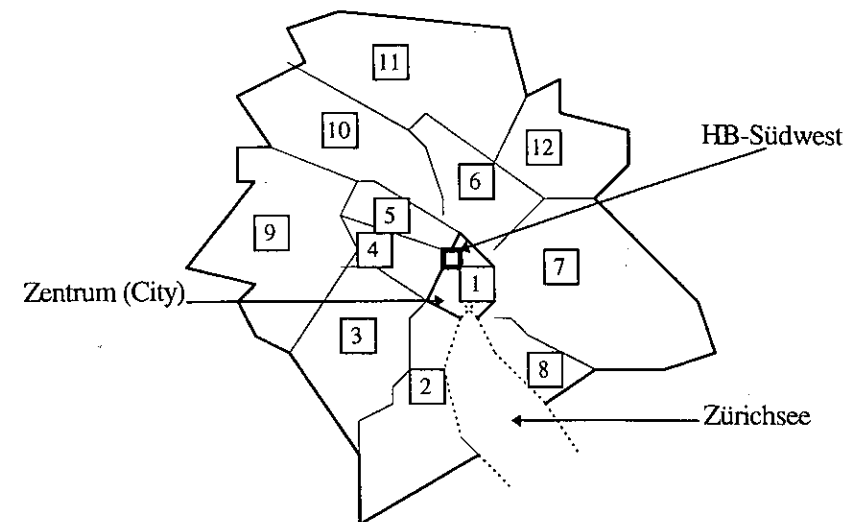


Die Expo war zwischen Donau und Alter Donau geplant. Der Standort liegt nordöstlich des Stadtzentrums und war insofern als Entwicklungsschwerpunkt für die Bezirke 21 (Floridsdorf) und 22 (Donaustadt) gedacht. Das Expogelände selbst gehört zum 22. Bezirk. Es liegt zwischen Donau und Alter Donau bzw. zwischen dem Bereich um die Praterstrasse, Praterstern und Lassallestrasse im 2. Bezirk (Leopoldstadt) diesseits der Donau, der städtebaulich aufgewertet werden soll, und der Siedlungsachse Kagran - Grossfeldsiedlung jenseits der Donau (Stadtentwicklungsplan 1994:86 und 89).

Das Stadtzentrum besteht aus den Bezirken: 1 (Innere Stadt), 3 (Landstrasse), 4 (Wieden), 5 (Margareten), 6 (Mariahilf), 7 (Neubau), 8 (Josefstadt), 9 (Alsergrund) und 15 (Rudolfsheim-Fünfhaus). Auch Teile der angrenzenden äusseren Bezirke gehören dazu.

Zu den äusseren Bezirken zählen: 21 (Floridsdorf), 22 (Donaustadt), 2 (Leopoldstadt), 11 (Simmering), 10 (Favoriten), 12 (Meidling), 23 (Liesing), 13 (Hietzing), 14 (Penzing), 16 (Ottakring), 17 (Hernals), 18 (Währing), 19 (Döbling) und 20 (Brigittenau.) (vgl. auch Stadtentwicklungsplan Wien 1994).

Die Lage des Projekts HB-Südwest in Zürich

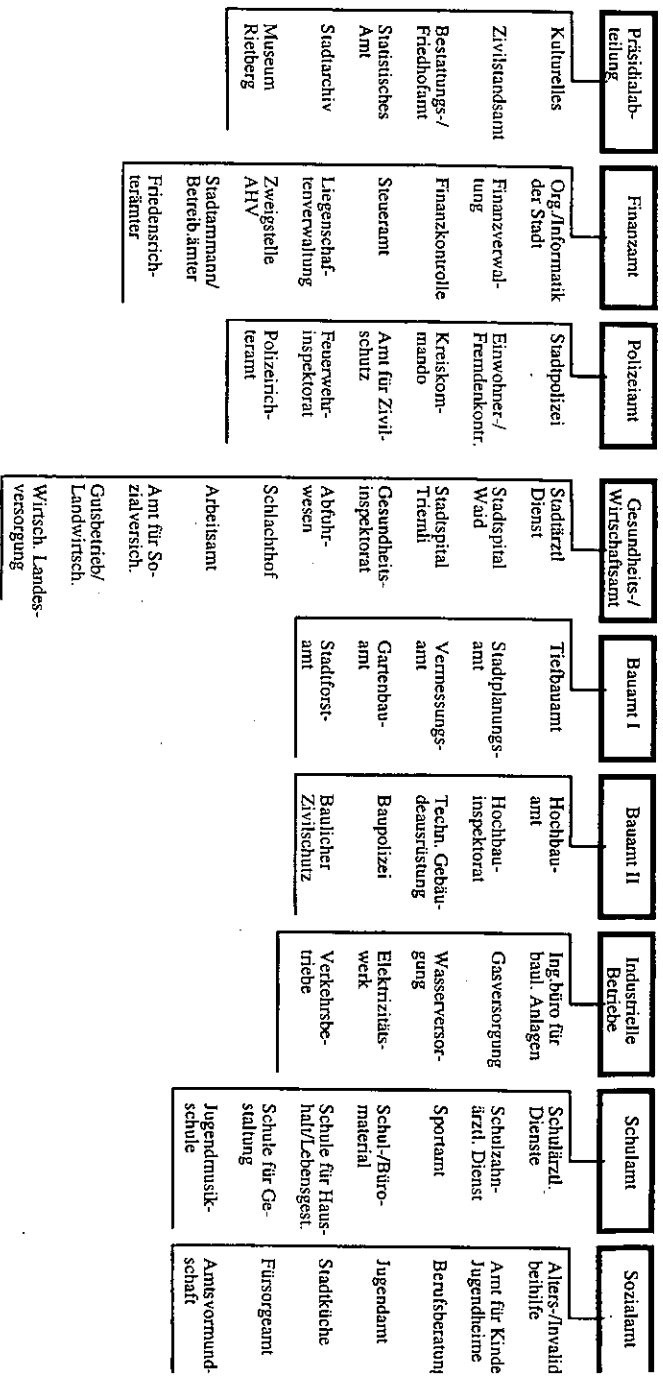


Das Projektgelände HB-Südwest liegt im Zentrum der Stadt an den Grenzen zwischen den Stadtkreisen 4, 5 und 1 am nördlichen Rand der City (Kreis 1). Durch die Verbindung mit dem Hauptbahnhof ist das Gelände Teil einer regionalen Entwicklungsachse des Dienstleistungssektors Zentrum Zürich - Flughafen - Winterthur in Richtung Nordosten der Stadt.

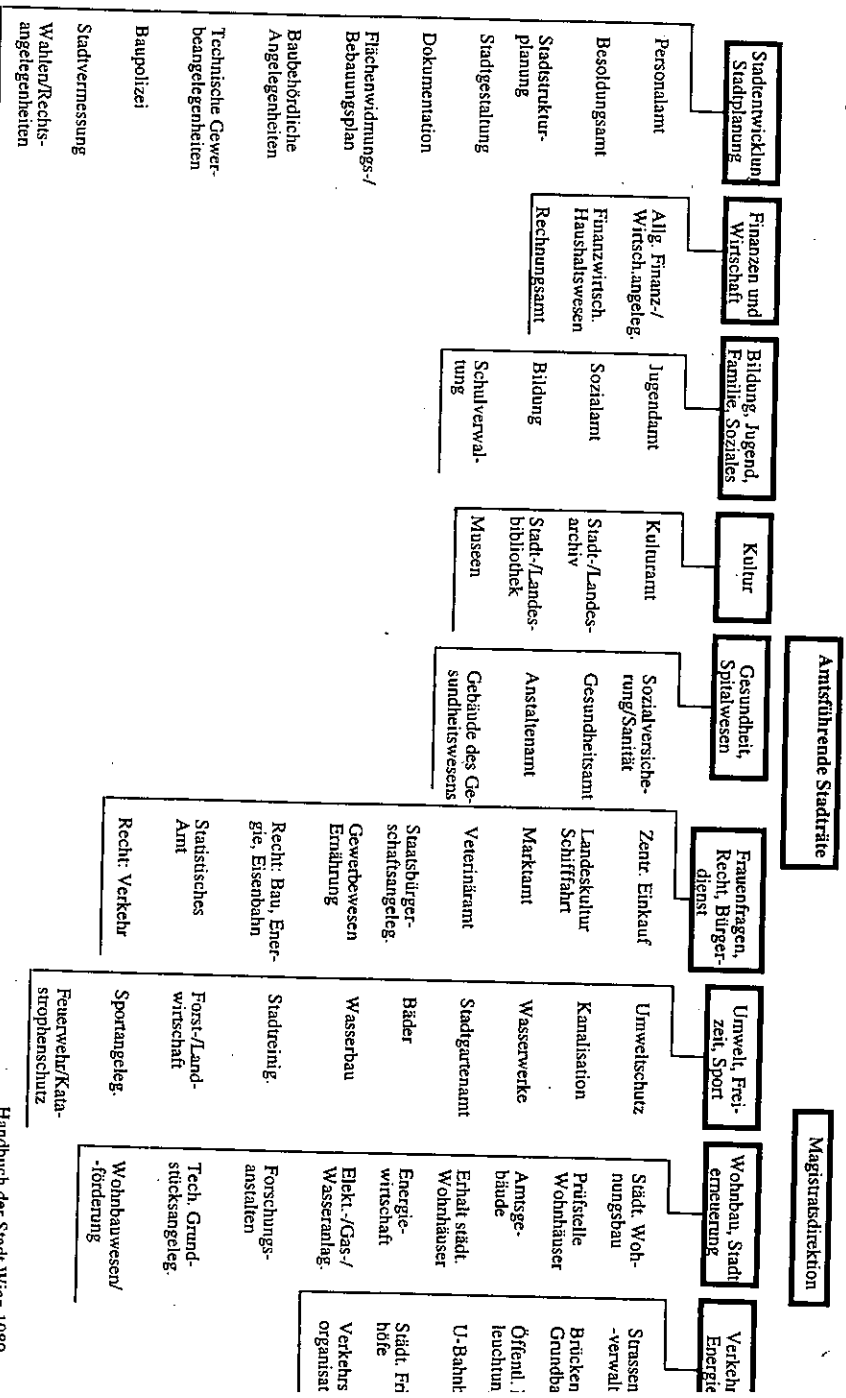
Zürich besteht aus zwölf Kreisen: Kreis 1 (Quartiere Lindenhof, City, Rathaus), Kreis 2 (Quartiere Enge, Wollishofen, Leimbach), Kreis 3 (Quartiere Sihlfeld, Alt-Wiedikon, Friesenberg), Kreis 4 (Quartiere Werd, Langstrasse, Hard), Kreis 5 (Quartiere Gewerbeschule, Escher Wyss), Kreis 6 (Quartiere Oberstrasse, Unterstrasse), Kreis 7 (Quartiere Hottingen, Hirslanden, Witikon), Kreis 8 (Quartiere Mühlebach, Seefeld, Weinegg), Kreis 9 (Quartiere Albisrieden, Altstetten), Kreis 10 (Quartiere Wipkingen, Höngg), Kreis 11 (Quartiere Örlikon, Seebach, Affoltern) und Kreis 12 (Quartiere Saathen, Schwammendingen Mitte, Hirzenbach).

Quelle des Umrissplans: Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 1994

Amtsführende Stadträte



Organigramm der Stadt Wien



Literaturverzeichnis

- Agnew, J. (1987): Place and Politics. The Geographical Mediation of State and Society. London/Boston: Allen and Unwin
- Albers, G. (1989): Stadtplanung und Kommunalwissenschaften. In: Kommunalwissenschaften in der BRD. Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis 2, Baden-Baden: Nomos, S. 316-332
- Almond, G.A. & Verba, S. (1963): Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in five Nations. Boston: Little, Brown and Company
- Anderson, P. (1979): Die Entstehung des absolutistischen Staates. Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Angotti, T. (1993): Metropolis 2000. Planning, Poverty and Politics. London: Routledge
- Axelrod, R. (1984): The Evolution of Cooperation, New York: Basic Books
- Bachrach, P. & Baratz, M.S. (1977): Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung. Frankfurt: Suhrkamp
- Banfield, E. (1965): Big city politics. New York: Random House
- Bauer, H. (1988): Bürgernahe Kommunalverwaltung und Marketing - terminologische oder inhaltliche Unterschiede? In: Österreichische Gemeinde-Zeitung, Nr.4, S. 22-27
- Bauer, H. (1991): Reviving Local Government in Austria. In: J.J. Hesse (Hg.). Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Baden-Baden: Nomos, S. 387-407
- Bauer, H. et. al. (1977): Aufgaben der Gemeinden. Wien/Linz
- Baumgartner, M.P. (1988): The Moral Order of a Suburb. New York: Oxford University Press
- Beck, U. (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt: Suhrkamp
- Benz, A. & Scharpf, F. & Zintl, R. (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt: Campus

- Bernbach, U. (1988): Politische Institutionen und gesellschaftlicher Wandel: Zum Institutionenverständnis im politischen Denken der Neuzeit. In: H.-H. Hartwich (Hrsg.). *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 57-72
- Birnbaum, N. (1988): *The Radical Renewal. The Politics of Ideas in Modern America*. New York: Pantheon
- Bleek, R. & Jost H.-J. (1986): *Organisation und Methodik kommunaler Entwicklungsplanung*. Europäische Hochschulschriften. Frankfurt a.M.: Peter Lang
- Blumer, H. (1980): Der methodologische Standort des Symbolischen Interaktionismus. In: Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (Hrsg.). *Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit*. Opladen, S. 80-146
- Castells, M. (1983): *The City and the Grassroots*. London: Edward Arnolds
- Castells, M. (1991): Die zweigeteilte Stadt - Arm und Reich in den Städten Lateinamerikas, der USA und Europas. In: T. Schabert (Hrsg.). *Die Welt der Stadt*. München: Piper, S. 199-217
- Cattacin, S. & Kühne, A. & Rüegg, E. (1991): Neokorporatismus und Ökologisierung von Politik: Die Rolle des Parlaments bei der Reform des institutionellen Designs. In: *Parlamentsdienste* (Hrsg.). *Das Parlament - <Oberste Gewalt des Bundes>?* Bern: Haupt, S. 39-53
- Cattacin, S. (1994): *Stadtentwicklungspolitik zwischen Demokratie und Komplexität*. Wien: Campus
- Cawson, A. & Saunders, P. (1983): Corporatism, Competitive Politics and Class Struggle. In: R. King (Hg.). *Capital and Politics*. London: RKP
- Cicourel, A.V. (1974): *Methode und Messung in der Soziologie*. Frankfurt: Suhrkamp
- Cooke, P. (1990): *Back to the Future. Modernity, Postmodernity and Locality*. London: Unwin Hyman
- Czada, R. & Schmidt, M.G. (Hrsg.) (1993): *Verhandlungsdemokratie Interessenvermittlung Regierbarkeit*. Festschrift für Gerhard Lehmbruch. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Dahinden, P. (1979): *Le partage des compétences entre l'Etat et la commune en droit suisse*. Thèse Lausanne, Lausanne

- Dahl, R. (1961): *Who governs?* New Haven: Yale University Press
- Dahl, R. (1986): Rethinking Who Governs?: New Haven Revisited. In: R.J. Wasté (Hg.). *Community Power*. Beverly Hills: Sage, S. 179-199
- Dente, B. (1990): Metropolitan Governance Reconsidered, or How to Avoid Errors of the Third Type. In: *Governance*, Vol. 3/1, S. 55-75
- Dowding, K.M. (1991): *Rational Choice and Political Power*. Aldershot
- Du Pasquier, J.-N. & Marco, D. (1991): *Regulations fordiste et post-fordiste en Suisse depuis 1937*. Genf, unveröff. Manuskript
- Dunleavy, P. (1980): *Urban Political Analysis. The politics of collective consumption*. London: Macmillan
- Durkheim, E. (1977): *Über die Teilung der sozialen Arbeit*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Elkin, S. (1987): *City and Regime in the American Republic*. Chicago: University of Chicago Press
- Etzioni, A. (1975): *Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse*. Düsseldorf: Westdeutscher Verlag
- Farago, P. & Kriesi H.P. (Hg.) (1986): *Wirtschaftsverbände in der Schweiz. Organisation und Aktivitäten von Wirtschaftsverbänden in vier Sektoren der Industrie*. Grösch: Rüegger
- Feagin, J.R. (1983): *The Urban Real Estate Game. Playing Monopoly with Money*. New Jersey: Prentice Hall
- Ferman, B. (1985): *Governing the ungovernable City*. Philadelphia: Temple University Press
- Fingerhuth, C. (1990): Stadtplanung auf der Klippe zwischen Hoffnung, Nostalgie und Verzweiflung. In: *DISP-ORL* 103, S. 8-13
- Francis, M. (1987): *The Making of Democratic Streets*. In: A.V. Moudon (Hg.). *Public Streets for Public Use*. New York: Van Nostrand-Reinhold

Freisitzer, K. (1988): Das Wiener Modell. Verfahrensinnovation in der Politikberatung. In: F. Hofmann & J. Maurer (Hrsg.). *Mut zur Stadt. Erfahrungen mit Wien*. Wien: Compress Verlag, S. 81-93

Friedland, R. & Piven, F.F. & Alford, R.R. (1978): Political Conflict, Urban Structure, and the Fiscal Crisis. In: D.E. Ashford (Hg.). *Comparing Public Policies*. Beverly Hills: Sage, S. 197-227

Friedland, R. (1982): *Power and Crisis in the City*. London: Macmillan

Fürst, D. (1989): Zum Stand der Stadtökonomie in der Bundesrepublik Deutschland. In: J.J. Hesse (Hrsg.). *Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Baden-Baden: Nomos, S. 207-223

Gerlich, P. (1989): Deregulation in Austria. In: *European Journal of Political Research*, Vol. 17, S. 209-222

Geser, H. (1991): Kleine Sozialsysteme - ein soziologisches Erklärungsmodell der Konkordanzdemokratie? In: H. Michalsky (Hrsg.). *Politischer Wandel in konkordanz-demokratischen Systemen*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, S. 93-122

Giloth, R. & Schlay, A. (1993): Spiel ums Wachstum. In: H. Häussermann & W. Siebel (Hrsg.). *Festivalisierung der Stadtpolitik. Leviathan Sonderheft 13*, S. 32-56

Göb, R. (1987): Kommunale Wirtschaftspolitik. In: *Archiv für Kommunalwissenschaften* 26/I, S. 66-87

Goldsmith, M. (1990): Local Autonomy: Theory and Practice. In: D.S. King & J. Pierre (Hg.). *Challenges to Local Government*. London: Sage, S. 15-37

Gottdiener, M. (1987): *The Decline of Urban Politics. Political Theory and the Crisis of the Local State*. Newbury Park: Sage

Gotthold, J. (1978): *Stadtentwicklung zwischen Krise und Planung*. Köln: Kiepenheuer & Witsch

Gottweis, H. (1990): Modernization Conflicts, New Democratic Culture, and Shifts of Power in Austrian Politics. In: *German Politics and Society*, 21, S. 48-62

Grande, E. (1989): Sozialpartnerschaft. In: H.-G. Wehling (Hrsg.). *Österreich*. Stuttgart

Grimm, D. (1986): The Modern State: Continental Traditions. In: F.-X. Kaufmann et.al. (Hg.). *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Berlin/New York

Grottian, P. & Murswieck, A. (Hg.) (1974): *Handlungsspielräume der Staatsadministration*. Hamburg

Gruner, E. (1987): Die direkte Demokratie in der Bewährungsprobe. In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 27. Abstimmungen und Wahlen, S. 283-315

Grymer, H. (1979): Konfliktverarbeitung und Staatsstruktur. Techniken der administrativen Entschärfung gesellschaftlicher Widersprüche. Frankfurt: Campus

Gurr, T.R. & King, D.S. (1987): *The State and the City*. London: Macmillan

Habermas, J. (1981): Theorie des kommunikativen Handelns. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. Bd.2, Frankfurt: Suhrkamp, S. 548-595

Habermas, J. (1984): Vorlesungen zu einer sprachtheoretischen Grundlegung der Soziologie (1970/71). In: ders., *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Suhrkamp

Habermas, J. (1987): Hannah Arendts Begriff der Macht. In: ders., *Philosophisch-politische Profile*. Frankfurt: Suhrkamp, S. 228-249

Habermas, J. (1985): *Die Neue Unübersichtlichkeit*. Frankfurt: Suhrkamp

Hall, P. (1990): Gibt es sie noch - die Stadt? In: T. Schabert (Hrsg.). *Die Welt der Stadt*. München: Piper, S. 17-43

Hanisch, E. (1986): Beobachtungen zur Geschichte der österreichischen Bürokratie. In: *Zeitgeschichte* 14, S. 1-18

Hanisch, E. (1991): Kontinuitäten und Brüche. Die innere Geschichte. In: H. Dachs et.al. (Hg.). *Handbuch des politischen Systems Österreich*, Wien, S. 11-19

Hardin, R. (1982): *Collective Action*. Baltimore: John Hopkins University Press

- Harding, A. (1991): The rise of urban growth coalitions, UK-style?. In: *Environment and Planning C: Government and Policy* 9, S. 295-317
- Häussermann, H. & Siebel, W. (1987): *Neue Urbanität*. Frankfurt: Edition Suhrkamp
- Häussermann, H. & Siebel, W. (1993): Die Politik der Festivalisierung und die Festivalisierung der Politik. Grosse Ereignisse in der Stadtpolitik. In: dies. (Hrsg.). *Festivalisierung der Stadtpolitik*. Leviathan Sonderheft 13, S. 7-32
- Healey, P. (1993): Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. In: F. Fischer & J. Forester (Hrsg.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: UCL Press, S. 233-254
- Heidorn, J. (1982): Legitimität und Regierbarkeit. Studien zu den Legitimitätstheorien von Max Weber, Niklas Luhmann, Jürgen Habermas und der Unregierbarkeitsforschung. Berlin: Duncker & Humboldt
- Heinelt, H. (1993): Policy und Politics. Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen. In: A. Héritier (Hg.). *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. PVS Sonderheft 24, S. 307-328
- Heinz, W. (1992): Public Private Partnership. In: M. Wentz (Hrsg.). *Planungskulturen. Die Zukunft des Städtischen*. Frankfurter Beiträge, Bd.3, S. 43-51
- Hertig, H.P. (1983): Sachentscheide im modernen Dienstleistungsstaat. In: E. Gruner & H.P. Hertig. *Der Stimmbürger und die "neue" Politik*. Bern: Haupt, S. 30-47
- Herzog, H. (1981): Dezentralisierungsansätze in der österreichischen Regionalpolitik? In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Nr. 3, S. 279-291
- Hesse, J.J. (1976): *Organisation kommunaler Entwicklungsplanung*. Stuttgart: Kohlhammer
- Hesse, J.J. (Hg.) (1986): *Erneuerung der Politik "von unten"? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch*. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Hesse, J.J. (Hg.) (1989): *Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos

- Hildebrand, B. (1991): Fallrekonstruktive Forschung. In: U. Flick et. al. (Hrsg.). *Handbuch qualitative Sozialforschung*. München: Psychologie Verlags Union, S. 256-260
- Hildebrand, B. et. al. (1992): *Bauernfamilien im Modernisierungsprozess*. Frankfurt
- Hobsbawm, E.J. (1959): *Primitive Rebels*. New York: Norton
- Hopf, Ch. (1982): Norm und Interpretation. In: *Zeitschrift für Soziologie* Bd.3
- Hunter, F. (1963): *Community Power Structure*. Garden City: Anchor Books
- Jacobs, J. (1984): *Cities and the Wealth of Nations*. New York: Random House
- Judd, D. (1988): *The Politics of American Cities. Private Power and Public Policy*. Glenview: Scott Foresman
- Judd, D. & Parkinson, M. (Hrsg.) (1990): *Leadership and Urban Regeneration. Cities in North America and Europe*. Newbury Park: Sage
- Katzenstein, P.J. (1984): *Corporatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry*. Ithaca
- Keating, M. (1991): *Comparative Urban Politics. Power and the City in the United States, Canada, Britain and France*. Brookfield: Edward Elgar
- Kenis, P. (1992): *The social construction of an industry*. Frankfurt: Campus
- Kingdon, J. (1984): *Agendas, alternatives and public policies*. Bosten: Little Brown
- Klabouch, J. (1968): *Die Gemeindeverwaltung in Österreich 1848-1918*. Wien: Verlag für Geschichte und Politik
- Kleger, H. & Nüssli, K. & Rüegg, E. (1985): Politik der Verstädterung - Zerfall der Öffentlichkeit: Vom lebensweltlichen Protest zur demokratischen Öffentlichkeit? In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 25, S. 157-183
- Kleger, H. (1987): Politik mit dem Sozialstaat als lernfähige Demokratie. In: M. Hättich (Hg.). *Zum Staatsverständnis der Gegenwart*. München: Olzog

Kleger, H. (1989): Lebenswelten und Systeme. Die Gesellschaft an den Grenzen ihrer Integration. Zürich: Adag

Kleger, H. (1991): Urbanität als Streitfeld. Unveröff. Manuskript

Kleger, H. (1992): Die Rückkehr der Bürgergesellschaft. In: Widerspruch 24, S. 49-62

Kleger, H. (1993): Der neue Ungehorsam. Widerstände und politische Verpflichtung in einer lernfähigen Demokratie. Frankfurt a.M.: Campus

Klöti, U. & Haldemann, T. & Schenkel, W. (1993): Die Stadt im Bundesstaat - Alleingang oder Zusammenarbeit? Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in den Agglomerationen Lausanne und Zürich. Chur/Zürich: Rüegger

Klöti, U. (1985): Politische Probleme der Stadt. In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft. Städte und Agglomerationen, S. 13-33

Klöti, U. (1991): Brauchen Kleinstaaten Konkordanzmodelle? In: H. Michalsky (Hrsg.). Politischer Wandel in konkordanz-demokratischen Systemen. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, S. 122-130

Kohli, M. (1978): Offenes und geschlossenes Interview: Neue Argumente zu einer alten Kontroverse. In: Soziale Welt 29

Korff, R. (1991): Die Weltstadt zwischen globaler Gesellschaft und Lokalitäten. In: Zeitschrift für Soziologie, Nr. 10, S. 357-368

Koschitz, P. & Arras, H.E. (1990): Kommunikation in der Raumplanung: ein alter Hut? In: Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP) 103, S. 35-41

Krämer, J. & Neef, R. (Hrsg.) (1985): Krise und Konflikte in der Grossstadt im entwickelten Kapitalismus. Basel: Birkhäuser Verlag

Krasner, S.D. (1983): International Regimes. Ithaca, NY: Cornell University Press

Kreisky, E. (1981): Thesen zur politischen und sozialen Funktion des Föderalismus in Österreich. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Nr. 3, S. 261-279

Kriesi, H. (1980): Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik. Frankfurt: Campus

Kühne, A. & Rüegg, E. (1993): Stadt/Agglomeration - Stadttagglomeration? In: S. Hefi & H. Kleger. Weltort Stadt. Zu einer politischen Theorie der Urbanisierung. Zürich

Küpper, U.I. (1985): Neue Technologien, Wirtschaftswachstum und Innenstadtentwicklung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 24/II, S. 189-207

Laffin, M. (1986): Professionalism and Policy: The Role of the Professions in the Central-Local Government Relationship. Aldershot: Gower

Lamnek, S. (1988): Qualitative Sozialforschung. Bd.1, Methodologie. München: Psychologie Verlags Union, S. 82-88

Lamnek, S. (1989): Qualitative Sozialforschung. Bd.2, Methoden und Techniken. München: Psychologie Verlags Union, S. 70-74

Lees, A. (1985): Cities Perceived: Urban Society in European and American Thought 1820-1940. New York: Columbia University Press

Lefebvre, H. (1976): Die Revolution der Städte. Frankfurt a.M.: Syndikat

Lehmbruch, G. (1967): Proporzdemokratie, Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich, Tübingen

Lehmbruch, G. (1985): Sozialpartnerschaft in der vergleichenden Politikforschung. In: P. Gerlich et. al. (Hg.). Sozialpartnerschaft in der Krise, Wien, S. 85-107

Lehmbruch, G. (1991): Das konkordanzdemokratische Modell in der vergleichenden Analyse politischer Systeme. In: H. Michalsky (Hrsg.). Politischer Wandel in konkordanz-demokratischen Systemen. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, S. 13-25

Lehner, F. (1985): Möglichkeiten und Grenzen dezentraler Politikgestaltung: eine vergleichende Analyse. In: Schweizerisches Jahrbuch für Politikwissenschaft, 25, S. 245-275

Levine, M.V. (1989): The politics of partnership: Urban redevelopment since 1945. In: G.D. Squires (Hrsg.). Unequal partnerships: The political economy of urban redevelopment in postwar America. New Brunswick: Rutgers University Press

- Lindbloom, C.E. (1959): The Science of Muddling Through. In: Public Administration Review 19, S. 79-88
- Linder, W. (1983): Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaates in der Schweiz. In: A. Riklin (Hg.). Handbuch politisches System der Schweiz, Bd. 1, Grundlagen, Bern: Haupt, S. 255-382
- Linder, W. (1987): Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug. Bern: Haupt
- Linder, W. (1991): Local Government in Switzerland: Pragmatic Adaptation and Self-Help. In: J.J. Hesse (Hg.). Local Government and Urban Affairs in International Perspective. Baden-Baden: Nomos, S. 409-428
- Linder, W. (1991): Integration und Partizipation im politischen System der Schweiz. In: H. Michalsky (Hrsg.). Politischer Wandel in konkordanz-demokratischen Systemen. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, S. 63-82
- Lofland, L.H. (1973): A World of Strangers: Order and Action in Urban Public Space. New York: Basic Books
- Lofland, L.H. (1989): Private Lifestyles, Changing Neighborhoods, and Public Life: A Problem in Organized Complexity. In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 80, S. 89-96.
- Lofland, L.H. (1991): The Urban Milieu: Locales, Public Sociability, and Moral Concern. In: D.R. Maines (Hg.). Social Organization and Social Process. Essays in Honor of Anselm Strauss. New York: Walter de Gruyter
- Logan, J.R. & Molotch, H. (1987): Urban Fortunes: The Political Economy of Place. Berkeley: University of California Press
- Lowe, S. (1986): Urban Social Movements. The City after Castells. London: Macmillan
- Lowi, T. (1969): The End of Liberalism. New York
- Lowi, T. (1975): Ein neuer Bezugsrahmen für die Analyse von Machtstrukturen. In: W.-D. Narr & C. Offe (Hg.). Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität. Köln: Kiepenheuer & Witsch
- Lübbe, H. (1991): Freiheit statt Emanzipationszwang. Die liberalen Traditionen und das Ende der marxistischen Illusionen. Zürich: Edition Interform

- Luhmann, N. (1986): Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Opladen: Westdeutscher Verlag
- Lukes, S. (1974): Power: A Radical View. London: Macmillan
- Lüscher, R. (1981): Einbruch in den gewöhnlichen Ablauf der Ereignisse. Zürich: Limmat Verlag
- Mabileau, A. et al. (1989): Policival Participation in Britain and France. Cambridge: Cambridge University Press
- Mace, R. (1976): Trafalgar Square: Emblem of Empire. London: Lawrence & Wishart
- Mackay, D. (1989): Central Power, Urban Government and Civic Community. In: H. Pratt et al. (Hg.). Constitutional Regimes and the City. The US, Canada and Britain. Detroit: Department of Political Science/ Wayne State University
- Macpherson, C.B. (1977): The Life and Times of Liberal Democracy. Oxford: Oxford University Press
- Maines, D.R. (1989): Further Dialectics: Strangers, Friends, and Historical Transformations. In: Communication Yearbook 12, S. 190-202
- Maines, D.R. (Hrsg.) (1991): Social Organization and Social Process. Essays in Honor of Anselm Strauss. New York: Aldine de Gruyter
- March, J.G. & Olsen, J. P. (1989): Rediscovering Institutions. The organizational Basis of Politics. Macmillan: New York. S. 117-158
- March, J.G. (1962): The Business Firm as a Political Coalition. In: Journal of Politics 24, S. 662-678
- Marin, B. (1984): Austria - The Paradigm Case of Liberal Corporatism? In: W. Grant (Hg.). The Political Economy of Corporatism. London: Macmillan
- Marx, K.: Das Kapital, Bd. 1, MEW 23. Berlin: Dietz
- Matzner, E. (1982): Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Wien: Österreichischer Bundesverlag
- Maurer, J. et al. (1990): Stadtentwicklung. Podiumsdiskussion. In: P. Zeller (Hrsg.). Stadt der Zukunft. Zürich: Verlag der Fachvereine, S. 79-96

- Mayer, M. (1991): "Postfordismus" und "lokaler Staat". In: H. Heinelt & H. Wollmann (Hg.). Brennpunkt Stadt. Basel: Birkhäuser
- Mayer, M. (1992): Lokale Politik. Zivilisierung durch neue Funktionen und Institutionen? In: M. Wentz (Hg.). Planungskulturen. Frankfurt/New York: Campus, S. 209-216
- Mayntz, R. & Scharpf, F.W. (Hrsg.) (1973): Planungsorganisation: Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München: Piper & Co
- Mayntz, R. (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: A. Héritier (Hg.). Policy-Analyse. PVS Sonderheft 24, S. 39-57
- Mead, G.H. (1973): Geist, Identität und Gesellschaft. Frankfurt: Suhrkamp
- Menger, K. (1985): Beamte. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k.u.k. Beamtentums. Wien
- Meuser, M. & Nagel, U. (1991): ExpertInneninterview - vielfach erprobt, wenig bedacht. In: D. Garz & K. Kraimer (Hrsg.). Qualitativ-Empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 441-471
- Meuser, M. & Nagel, U. (1994): Expertenwissen und Experteninterview. In: R. Hitzler & A. Honer & Ch. Maeder (Hrsg.). Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 180-193
- Meylan, J. (1986): Les communes. In: R.E. Germann & E. Weibel (Hg.). Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 3, S. 137-171
- Michalsky, H. (Hrsg.) (1991): Politischer Wandel in konkordanz-demokratischen Systemen. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft
- Mollenkopf, J. (1983): The contested city. Princeton: Princeton University Press
- Nassmacher, K.H. (1968): Das österreichische Regierungssystem, Köln.
- Neidhart, L. (1970): Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Bern.

- Neidhart, L. (1986): Funktions- und Organisationsprobleme der schweizerischen Parteien. In: Schweizerisches Jahrbuch für Politikwissenschaft, 26, S. 21-47
- Neidhart, L. (1992): Grundlagen und Besonderheiten des schweizerischen Regierungssystems. In: H. Abromeit & W.W. Pommerehne (Hg.). Staatstätigkeit in der Schweiz, Haupt: Bern
- Neuhofer, H. (1972): Handbuch des Gemeinderechts. Wien
- Neuhofer, H. (1991): Gemeinden. In: H. Dachs (Hg.). Handbuch des Politischen Systems Österreichs. Wien: Manzsche Verlagsbuchhandlung, S. 775-784
- Nisbet, R. (1966): The sociological Tradition. New York: Basic Books
- Nüssli, K. & Rüegg, E. (1985): The Logic of Liberal Democracy and Neocorporatism. Some Considerations from a Swiss Perspective. Manuskript, Universität Zürich
- Oevermann, U. et. al. (1976): Beobachtungen zur Struktur der sozialisationstheoretischen Interaktion. Theoretische und methodologische Fragen der Sozialisationsforschung. In: M. Auwärter et. al. (Hrsg.). Seminar: Kommunikation, Interaktion, Identität. Frankfurt: Suhrkamp
- Oevermann, U. (1979): Sozialisationstheorie. Ansätze zu einer soziologischen Sozialisationstheorie und ihre Konsequenzen für die allgemeine soziologische Analyse. In: G. Lüschen (Hrsg.). Deutsche Soziologie seit 1945. Entwicklungslinien und Praxisbezug. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 1979. Opladen, S. 143-168
- Offe, C. (1987): Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion. In: T. Ellwein et. al. (Hg.). Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd.1, S. 309-321
- Offe, C. & Wiesenath, H. (1985): Two Logics of Collective Action. In: C. Offe. Disorganized Capitalism. Contemporary Transformation of Work and Politics. Cambridge: Polity Press, S. 170-221
- Offe, C. (1972): Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Offe, C. (1975). Zur Frage der Identität der kommunalen Ebene. In: R.-R. Grauhan (Hg.). Lokale Politikforschung, Bd.2, Frankfurt a.M.: Campus, S. 303-310

- Offe, C. (1977): Die kritische Funktion der Sozialwissenschaften. In: Wissenschaftszentrum Berlin (Hrsg.). *Interaktion von Wissenschaft und Politik*. Frankfurt: Campus, S. 321-331
- Öhlinger, T. (1981): Anmerkungen zu den Gründungstheorien des Bundesstaates. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Nr. 3, S. 253-261
- Olson, M. (1968): *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. Tübingen
- Ostrom, V.B. & Ostrom, E. (1988): *Local Government in the United States*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies
- Page, E.C. (1991): *Localism and Centralism in Europe. The political and legal Bases of Local Self-Government*. Oxford: Oxford University Press
- Pahl, R. (1975): *Whose City?* Harmondsworth: Penguin
- Park, R. (1952): *Human Communities*. New York: Free Press
- Park, R. (1974): Die Stadt als räumliche Struktur und als sittliche Ordnung. In: P. Atteslander & B. Hamm (Hg.). *Materialien zur Siedlungssoziologie*. Köln: Kiepenheuer & Witsch
- Parks, R. & Oakerson, R. (1989): Metropolitan Organization and Governance. A Local Public Economy Approach. In: *Urban Affairs Quarterly*, 25/1, S. 18-29
- Parri, L. (1984): Neo-Corporatist Arrangements, "Konkordanz" and Direct Democracy: The Swiss Experience. Manuskript, Europäisches Hochschulinstitut, Florenz
- Pelinka, A. (1991): Österreich: Konkordanzdemokratie und Sozialpartnerschaft. In: H. Michalsky (Hrsg.). *Politischer Wandel in konkordanz-demokratischen Systemen*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, S. 29-45
- Pernthaler, P. (1992): Föderalistische Verfassungsreform: Ihre Voraussetzungen und Wirkungsbedingungen in Österreich. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Nr. 4, S. 365-389
- Peterson, P. (1981): *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press

- Plasser, F. et. al. (1987): Vom Ende der Lagerparteien. Perspektivenwechsel in der österreichischen Parteien- und Wahlforschung. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 16, S. 241-258
- Popenoe, D. (1985): *Private Pleasure, Public Plight: American Metropolitan Community in Comparative Perspective*. New Brunswick, NJ: Transaction Books
- Popp, G. (1984): *CV in Österreich. Binnenstruktur und politische Funktion*. Wien
- Portz, J. (1994): Plant Closings, Community Definitions, and the Local Response. In: D.A. Rochefort & R.W. Cobb (Hrsg.). *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*. Kansas: University Press of Kansas
- Prigge, W. (1991): Die Revolution der Städte lesen. Raum und Präsentation. In: M. Wentz (Hg.). *Stadt-Räume. Die Zukunft des Städtischen*, Bd.2, Frankfurt a.M.: Campus
- Rauchensteiner, M. (1987): *Die Zwei. Die grosse Koalition in Österreich 1945-1966*, Wien
- Reichert, J. (1986): *Probleme qualitativer Sozialforschung. Die Entwicklungsgeschichte der objektiven Hermeneutik*. Frankfurt: Campus
- Reichert, J. & Soeffner, H.-G. (1994): Von Texten und Überzeugungen. In: N. Schröer (Hrsg.). *Interpretative Sozialforschung. Auf dem Wege zu einer hermeneutischen Wissenssoziologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 310-328
- Rex, J. & Moore, R. (1967): *Race, Community and Conflict*. London: Oxford University Press
- Rhodes, R. (1986): *The National World of Local Government*. London: Allen & Unwin
- Riklin, A. & Möckli, S. (1983): Werden und Wandel der schweizerischen Staatsidee. In: A. Riklin (Hrsg.). *Handbuch Politisches System der Schweiz*. Bd.1, Grundlagen, Bern: Haupt, S. 9-119
- Rokkan S. & Derek, U. (1983): *Economy, Territory, Identity*. London
- Ronge, V. & Schmieg, G. (1973): *Restriktionen politischer Planung*. Frankfurt a.M.

- Ronge, V. (Hrsg.) (1980): *Am Staat vorbei. Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit*. Frankfurt/New York: Campus
- Rossi, A. (1983): *La décentralisation urbaine en Suisse*. Lausanne: Presses polytechniques Romandes
- Rossi, A. (1984): *Evolution des stratégies de gestion dans les grandes villes suisses en perte de population*. Lausanne: IDHEAP
- Roters, W. (1988): Infrastrukturpolitik. In: Th. Ellwein et. al. (Hrsg.). *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 2, S. 413-431
- Rothmayr, Ch. (1994): *Die Kulturpolitik der Stadt Zürich. Eine vergleichende Analyse der kulturpolitischen Massnahmen in den 70er und 80er Jahren*. In: *Studien zur Politikwissenschaft*. Institut für Politikwissenschaft. Universität Zürich
- Rüegg, E. (1985): *Regierbarkeit durch Konkordanz?* Zürich: ADAG
- Rüegg, E. (1996): *Urbanität und Stadtentwicklung. Politische Entscheidungsprozesse in Bologna, Frankfurt und Zürich*. Berlin: Im Erscheinen
- Sanders, H. (1987): The politics of development in middle-sized cities. In: C. Stone & H. Sanders (Hrsg.). *The Politics of Urban Development*. New York: Longman
- Sassen, S. (1988): *Global cities*. New York, Tokyo, London. Princeton
- Saunders, P. (1981): *Soziologie der Stadt*. Frankfurt a.M.: Campus
- Saunders, P. (1984): *Rethinking Local Politics*. In: M. Boddy & C. Fudge (Hg.). *Local Socialism?* London: Macmillan
- Savitch, H.V. & Thomas, J.C. (Hg.) (1991). *Big City Politics in Transition*. Newbury Park: Sage
- Savitch, H.V. (1988): *Post-Industrial Cities. Politics and Planning in New York, Paris, and London*. Princeton: Princeton University Press
- Sayre, W.S. & Kaufmann, H. (1961): *Governing New York City: Politics in the metropolis*. New York: Norton
- Schabert, T. (1989): *Boston Politics: The Creativity of Power*. New York: Walter de Gruyter

- Schabert, T. (Hrsg.) (1990): *Die Welt der Stadt*. München: Piper
- Scharpf, F. & Reissert, B. & Schnabel, F. (1976): *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts
- Scharpf, F. (1975): *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Kronberg/Ts
- Scharpf, F. (1991): *Political Institutions, Decision Styles, and Policy Choices*. In: R.M. Czada & A. Windhoff-Héritier (Hg.). *Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality*. Frankfurt: Campus
- Schissler, R. (1990): *Kooperation unter Egoisten: Vier Dilemmata*. München: Oldenbourg
- Schmid, G. (1990): Überlegungen zur Auslese von Staatsaufgaben im politischen System der Schweiz. In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 30. *Zukunft des Staates*, S. 121-137
- Schmitter, P. (1977): *Comparative Political Studies*. Beverley Hills: Sage
- Schütz, A. (1964): *Don Quixote and the Problem of Reality*. In: ders. *Studies in Social Theory, Collected Papers*, vol. II, Hrsg. von A. Brodersen. Den Haag, S. 135-158
- Schütz, A. (1974). *Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt*. Frankfurt: Suhrkamp
- Schütze, F. (1977): *Die Technik des narrativen Interviews in Interaktionsfeldstudien - dargestellt an einem Projekt zur Erforschung von kommunalen Machtstrukturen*. Arbeitsberichte und Forschungsmaterialien Nr. 1. Bielefeld: Universität Bielefeld
- Selle, K. (1991): *Planung im Wandel: Vermittlungsaufgaben und kooperative Problemlösungen*. In: *DISP-ORL* 106, S. 34-46
- Selle, K. (1992): *Vom Planer zum Mittler*. In: M. Wentz (Hrsg.). *Planungskulturen. Die Zukunft des Städtischen*. Frankfurter Beiträge, Bd. 3, S. 22-31
- Sennett, R. (1977): *The Fall of Public Man*. New York: Knopf.
- Sieverts, Th. (1989): *Grossprojekte der Infrastruktur als Schubkräfte komplexer Stadtentwicklung - Erfahrungen mit innovativer Stadtplanung*. In: J.J. Hesse

- (Hrsg.). Kommunalwissenschaften in der BRD, Baden-Baden: Nomos, S. 333-355
- Simmel, G. (1984): Die Grossstädte und das Geistesleben. In: ders. Das Individuum und die Freiheit. Berlin: Wagenbach
- Simmie, J. (1981): Power, Property and Corporatism. London: Macmillan
- Soeffner, H.-G. (1989). Die Auslegung des Alltags - Der Alltag der Auslegung. Frankfurt: Suhrkamp
- Steffe, M. (1976): The Emergence of the Political Machine: An Alternative View. In: D. H. Willis et al. (Hg.). Theoretical Perspectives on Urban Politics. Englewood Cliffs, New York: Prentice-Hall
- Stewart, J. (1986): The New Management of Local Government. London: Allen & Unwin
- Stoker, G. & Mossberger, K. (1994): Urban regime theory in comparative perspective. In: Environment and Planning C: Government and Policy, vol. 12, S. 195-212
- Stoker, G. (1988): The Politics of Local Government. Basingstoke: Macmillan
- Stoker, G. (1990): Regulation Theory, Local Government and the Transition from Fordism. In: D.S. King & J. Pierre (Hg.). Challenges to Local Government. London: Sage, S. 242-265
- Stone, C. & Whelan, R.K. & Murin, W.J. (1986): Urban Policy and Politics in a Bureaucratic Age. Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Stone, C. (1980): Systemic power in community decision making. In: American Political Science Review 74, S. 978-990
- Stone, C. (1986): Power and Social Complexity. In: R. Wast (Hg.). Community Power. Beverly Hills: Sage, S. 77-113
- Stone, C. (1989): Regime Politics: Governing Atlanta. Kansas: Kansas University Press
- Stone, C. (1993): Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. In: Journal of Urban Affairs 15, S. 1-28

- Stone, C. et. al. (1991): The Reshaping of Urban Leadership in U.S. Cities: A Regime Analysis. In: M. Gottdiener & C.G. Pickvance (Hg.). Urban Life in Transition. Newbury Park: Sage, S. 222-239
- Strauss, A. (1978): Negotiations. Varieties, Contexts, Processes, and Social Order. San Francisco: Lossey-Bass
- Strauss, A. (1991): Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung. München: Wilhelm Fink
- Sulzer, J. (1979): Stadtentwicklung: Koordination von Raum- und Investitionsplanung. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Swanstrom, T. (1988): Urban Populism, Uneven Development, and the Space for Reform. In: S. Cummings (Hrsg.). Business Elites and Urban Development. Albany: State University of New York Press
- Talos, E. (1991): Sozialpartnerschaft. Kooperation - Konzertierung - politische Regulierung. In: H. Dachs et. al. (Hg.). Handbuch politisches System Österreich, S. 390-411
- Taylor, M. (1987): The Possibility of Cooperation. Cambridge: Cambridge University Press
- Tönnies, F. (1963): Gemeinschaft und Gesellschaft. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft
- Traxler, F. (1987): Klassenstruktur, Korporatismus und Krise. In: PVS 28, S. 59-79
- Uhlig, K. (1990): Public Private Partnership. Aufgaben, Formen und Risiken kommunaler öffentlich-privater Gemeinschaftsfinanzierungen. Mit Beispielen der Stadt Köln. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 29/I, S. 106-117
- Vobruba, G. (1983): Politik mit dem Wohlfahrtsstaat. Frankfurt: Suhrkamp
- Wagener, F. (1970): Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung. In: Deutsche Verwaltungsblätter 85, S. 93ff.
- Waste, R.J. (Hg.) (1986): Community Power. Beverly Hills: Sage
- Weber, M. (1972): Soziologische Grundbegriffe. Tübingen: UTB

- Weber, M. (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr
- Wentz, M. (Hrsg.) (1991): *Stadtplanung in Frankfurt. Wohnen, Arbeiten, Verkehr*. Frankfurt: Campus
- Williamson, O. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press
- Willke, H. (1983): *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*. Königstein/Ts
- Willke, H. (1992): *Ironie des Staates. Grundlagen einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp
- Wilson, W.J. (1987): *The truly disadvantaged: The inner city, the underclass, and public policy*. Chicago: University of Chicago Press
- Wirth, L. (1974): *Urbanität als Lebensform*. In: U. Herlyn (Hg.). *Stadt- und Sozialstruktur*. München: Nymphenburger Verlagshandlung
- Wolf, R. (1990): *Urbanität als politische Option*. In: *Leviathan* 4, S. 551-578
- Wolman, H. & Goldsmith, M. (1992): *Urban Politics and Policy. A comparative Approach*. Oxford: Blackwell
- Yates, D. (1977): *The ungovernable city: The politics of urban problems and policy making*. Cambridge, MA: MIT Press

Dokumente

- Bauer, H. (1990): *Einige Konsequenzen des wirtschaftlichen Strukturwandels für die Wiener Stadtentwicklungspolitik*. In: MA 18. *Wiener Stadtentwicklungssymposium 1989*. Wien.
- Bretschneider, R. (1983): *Die Wiener Gemeinderatswahl vom 24.4.1983*. In: *Österreichisches Jahrbuch für Politik*, S. 113-131.
- der aufbau. *Fachschrift der Stadtbaudirektion Wien*. Mehrere Nummern.
- Der Standard (Wiener Tageszeitung)
- Die Presse (Wiener Tageszeitung)

- Die Zürcher Wirtschaft zur Stadtentwicklung (1988) Arbeitgeberverband der Industrie von Zürich und Umgebung & Gewerbeverband
- Freisitzer, K. (1988): *Das Wiener Modell. Verfahrensinnovation in der Politikberatung*. In: F. Hofmann & J. Maurer (Hg.). *Mut zur Stadt. Erfahrungen mit Wien*. Wien: Compress Verlag, S. 81-92
- Handbuch der Stadt Wien 1987/88. Wien: Jugend und Volk
- Heinrich, H.G. & Viatr, S. (1990): *Political Culture in Vienna and Warsaw*. Westview Press
- Heinrich, H.G. (1990): *Wien: politische Kultur im Umbruch*. In: H. Svoboda (Hrsg.). *Identität und Stadtgestalt*. Wien
- Jürgensen, H. & Iblher, P. & Jansen, G. (1973): *Entwicklungsprogramm der Stadt Zürich*. Zürich
- Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (1988): *Weltausstellung 1995 als Chance für Wien? Kommunale Begegnungen 4*
- Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (1988): *Denkschrift der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien an die Wiener Landesregierung*
- Magistrat der Stadt Wien (1990): *Stadtstrukturplanung MA 18. Wiener Stadtentwicklungssymposium 1989. Beiträge zur Stadtforschung, Stadtentwicklung und Stadtgestaltung. Band 24*
- Müller, W.C. & Melchior, J. (1992): *Parteien und Parteiensystem in Wien*. In: H. Dachs (Hrsg.). *Parteien und Wahlen in Österreichs Bundesländern 1945-1991. Österreichisches Jahrbuch für Politik. Sonderband 4*
- Neue Zürcher Zeitung (Zürcher Tageszeitung)
- Plasser, F. & Ulram, P.A. (1987): *Analyse der Wiener Gemeinderatswahl 1987. Die Stadt der Nichtwähler*. In: *Österreichisches Jahrbuch für Politik*, S. 57-77
- rathauskorrespondenz wien (amtliche Publikation der Verwaltung)
- Reiter, W. (1988): *Grossstadtentwicklung*. In: H. Bauer & M. Wagner (Hrsg.). *Weltausstellung Wien 1995. Perspektiven und Planungsvoraussetzungen*. Regensburg: transfer verlag, S. 15-35

- Schrage, D. (1994): Wenn schon, denn schon Kagan - eine Alternative. In: H. Svoboda (Hrsg.). Wien - Identität und Stadtgestalt. Wien
- Schweizerischer Bankverein (1989): Zurück zur Stadt. In: Schweizerischer Bankverein. Der Monat 1-2, S. 8-11
- Standortbestimmung 1972, 1974, 1976. Auszüge aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich
- Standortbestimmung 1987. Stadtentwicklungskommission Zürich
- Statistisches Amt des Kantons Zürich (1993) (Hrsg.): Statistische Berichte des Kantons Zürich, Heft 4
- Svoboda, H. (1994): Wir bauen heute für das Wien von morgen. 10 Punkte zu Stadtentwicklung und Verkehrskonzept. Wien
- SVP der Stadt Zürich (1987): Stellungnahme zum Entwurf des Stadtrates der Stadt Zürich zur Bau- und Zonenordnung. Zürich, 2.2.1987
- Tages Anzeiger (Zürcher Tageszeitung)
- Tieber, H. (1980): Föderalismus und Gemeindeautonomie: Zur programmatischen Entwicklung der SPÖ. In: F. Hofmann & H. Tieber (Hrsg.). Föderalismus und Gemeindeautonomie. Wien: Verlag der SPÖ, S. 76-90
- Verwaltungsetat der Stadt Zürich 1988/90. Verzeichnis der Behörden, Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, einschliesslich Lehrerschaft. Zürich. Conzett + Huber AG
- Von der Stadtentwicklung zur neuen Bau- und Zonenordnung (1989) Freisinnig-Demokratische Partei der Stadt Zürich
- Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat. Zürich, 9. Februar 1989. Erlass einer neuen Bau- und Zonenordnung gemäss Motion Riklin
- Wiener Stadterneuerungsbericht 1987. Hrsg. vom Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds
- Wolfgang, R. (1990): Industriebrachen, Steuerung der Betriebsansiedlung. In: MA 18. Wiener Stadtentwicklungssymposium 1989. Wien
- Zürich. Stress-City? Wohnstadt? (1981) Kommunalpolitisches Programm der Sozialdemokratischen Partei der Stadt Zürich für die Achtzigerjahre

Sach- und Personenregister

- Agnew 178; 181
 Aktiver Bürger 201
 Albers 85
 Alford 123
 Almond 179
 Anderson 164
 Angotti 125
 Angotti 58
 Arras 91
 Auffangplanung 85
 Axelrod 75
- Bachrach 80; 141
 Banfield 121; 128f.; 131
 Baratz 80; 141
 Bargaining 93; 96; 99; 129; 133; 194; 196
 Bassand 129
 Bau- und Zonenordnung (BZO) 12; 27; 49-54; 93-99; 126; 136; 144; 186; 195f.
 Bauer 60; 111f.; 117ff.
 Baumgartner 178
 Beck 73
 Benz 202
 Bermbach 162
 Birnbaum 162
 Bleek 67; 85
 Blumer 39
 Boosterism 92
 Bürgergesellschaft 192; 198; 201f.
 Bürgernähe 61; 88
- Castells 65; 78; 79
 Cattacin 64; 167; 201f.
 Cawson 124
 Cicourel 41
 City Marketing 89; 92
 Civic community 179
 Civic cooperation 39
- Community Power 40; 64; 66; 68f.; 75; 80; 195
 Cooke 178
 Czada 201
- Dahinden 113
 Dahl 65; 78; 131
 Demokratisierung 61; 127; 133; 149
 Dente 90f.; 135
 Deregulierung 88; 119; 125; 152; 166; 196
 Dezentrale Konzentration 3; 115
 Dezentrale Verhandlungssysteme 10f.
 Dezentralisierung 61; 111; 113; 119
 Dowding 73
 Drittes Gesicht der Macht 68-70
 Dunleavy 124; 153
 DuPasquier 80
 Durkheim 65
- Elitenmachtmodell 66f.; 129
 Elkin 69
 Empowerment 76; 97
 Endogenes Entwicklungspotential 60; 121
 Entmischung 4
 Entwicklungsplanung 85f.; 88; 91
 Etzioni 86
 Experteninterview 40f.
 Expo 95 8; 17; 19; 29; 30-38; 58; 60; 62; 139f.; 147; 149; 152; 159-161; 171-173; 184; 185
- Farago 168
 Feagin 92; 93; 109
 Ferman 76
 Fingerhuth 91

- Flächenwidmungs- und
Bebauungsplanung 56; 101; 156
Fragmentierung 64; 74f.; 77; 83;
85; 111; 113-115 132f.; 153;
167
Francis 180
Freisitzer 161
Friedland 123
Fürst 85; 88f.
- Gemeindekonkurrenz 187
Gerheuser 99
Gerlich 166; 170
Germann 170
Geser 167
Gewerbeverdrängung 58; 137f.
Gilothe 85
Goffman 74
Goldsmith 116; 124; 128; 153
Gottdiener 65; 71; 91f.; 133
Gotthold 85
Gottweis 166
Grimm 73
Grottian 66; 142
Gruener 167
Grymer 39
Gurr 76
- Habermas 39; 73; 91
Haldemann 122; 196; 201
Hall 39; 182
Handlungsspielräume 67; 74; 78;
85f.; 93; 120; 125; 166f.
Hanisch 164; 166
Hardin 75
Harding 81
Häussermann 79
HB-Südwest 19; 21f.; 26; 54; 95;
99; 144-146; 155; 173-177; 186-
190; 199;
Healey 64
Hefti 81
Hegemonie 40; 55; 58; 60; 62f.;
80; 161; 191; 193; 199ff.
- Heidorn 71
Heinelt 73
Heinrich 56; 57
Heinz 93
Hertig 167
Herzog 113
Hesse 66f.; 85ff.; 120
Hildebrand 43f.
Hobsbawm 180
Hopf 40
Hunter 130
Hyperpluralismus 129f.; 134f.; 144;
176f.; 193; 199; 201
- Informelle Kooperation 72; 74;
138
Inkrementalismus 86f.; 136; 151
Interessenselektivität 79f.
Interkommunale Konkurrenz 132
Jacobs 123
Jost 67; 85
Judd 125
Jung 42
Jürgensen 136
- Kabinetsystem 138
Kaufmann 131
Katzenstein 164; 167
Keating 72; 77; 79; 131; 142;
150f.; 153
Kenis 72
King 76
Kingdon 79
Klabouch 116
Kleger 39; 65; 81; 88; 122; 129;
134; 198
Klöti 48; 54; 122; 153; 167-170;
189; 196; 201
Kohli 40
Kollegialsystem 54; 126; 144f.;
168
Konkordanz 136f.; 169f.
Konkordanzdemokratie 167ff.
Koopeativer Föderalismus 77; 120

- Korff 65
Korporatismus 129; 132f.; 138f.;
141; 152; 156; 161; 164
Koschitz 91
Krämer 39
Krasner 74
Kreisky 113
Kriesi 122; 167f.
Kühne 167
Küpper 92
- Laffin 153
Lamnek 40; 43
Lebensqualität 6; 12f.; 48f.; 51;
59f.; 66; 79; 83; 123; 125f.; 131;
134; 142f.; 177; 179; 184; 192
Lees 180
Lefebvre 65
Legitimationserhaltung 67; 70f.;
101; 139; 144f.; 157; 160; 187;
195f.; 198
Lehmbruch 132; 165-168
Lehner 113f.
Levine 79
Lindbloom 86
Linder 114; 120ff.; 167
Locales 180
Lofland 178; 180
Logan 132; 141; 151; 179
Lokale (Bürger)-Gemeinschaft 64;
122; 135; 144; 162; 177-179;
181; 184; 186ff.
Lokale Selbstverwaltung 77f.;
111f.; 115-118; 120ff.; 124f.;
151; 171; 191
Lokale Demokratie 71
Lokalismus 115; 120; 187
Lowe 65; 87
Lowi 69
Lübbe 180
Luhmann 39
Lukes 68; 70
Lüscher 142; 180f.
- Mabileau 178
Mace 181
Machteliten 130
Mackay 179
Macpherson 79
Maines 180
March 73; 163
Marco 80
Marin 166
Marx 65
Matzner 119
Maurer 65; 71
Mayer 67; 80; 85; 91; 125; 179
Mead 180
Melchior 56
Menger 164
Metropolenkonkurrenz 1; 5; 7; 16;
57; 82f.; 92; 106; 109; 125; 133;
192; 196f.; 200
Meuser 41; 42
Meylan 115
Michalsky 202
Milizsystem 115; 167
Mobilisierung 9; 12; 18f.; 28; 34;
39; 64; 75; 89; 95; 99; 101; 103;
108f.; 126; 130; 138f.; 143f.;
152f.; 172f.; 193; 197-201
Moderation 91; 194; 197
Möckli 168
Mollenkopf 76
Molotch 132; 141; 151; 179
Moore 124; 178
Mossberger 81; 195; 202
Müller-Dohm 42
Müller 56
Murswieck 66
- Nagel 41; 42
Nassmacher 165
Neidhart 115; 167f.
Nelles 142
Neokorporatismus 69f.; 133
Neomarxismus 65

- (Neue) soziale Bewegungen 39;
78; 82f.; 87; 122; 140; 142; 148;
166; 170
(New) Public Management 158;
198
Neuhofen 111f.; 116f.; 119
Nicht-Entscheidungen 137; 189
Nicht-Wachstumskoalitionen 94;
121; 126f.; 134; 137; 140; 143;
171; 175; 195; 197f.
NIMBY 101
Nisbet 65; 178
Nuscheler 79
Nüssli 168; 198

Oevermann 43
Offe 68; 71; 73; 79; 85; 179
Ohlinger 113
Olson 75; 80
Olsen 163
Ostrom/Ostrom 129

Page 114
Pahl 68; 142
Park 65; 179
Parri 168
Parteibuch-Wirtschaft 57
Pelinka 167; 170
Pernthaler 113
Perret-Gentil 99
Peterson 78; 124; 150
Piven 123
Plasser 165
Pluralisierung 1; 6; 8; 16; 50; 61;
64; 81; 83; 123; 127; 140; 146;
150; 161; 171; 186; 193; 198f.;
201
Pluralismus 54; 65f.; 69f.; 75; 78;
82; 107; 113; 121; 128f.; 131;
133; 135; 141; 153; 161; 173;
175; 178; 182f.; 185f.
Polarisierung 6ff.; 16; 26; 28, 48;
121; 125f.; 143; 188; 190
Popenoe 178

Popp 165
Portz 179
Postindustrielle Stadt 58; 70; 83
Prigge 65
Privatisierung 13; 34; 119; 125;
152; 196
Proporzsystem 54; 144; 165
Public-Private-Partnership 93;
119; 134

Rational Choice 65
Rauchensteiner 165
Regimebildung 72; 76f.; 79; 106;
108; 129; 140; 144; 146; 151;
156; 171; 200
Regimetheorie 69-75; 81
Regimewandel 78; 81; 90; 99;
105; 123; 126; 138; 143f.; 155;
157f.; 160ff.; 176; 186; 188f.;
191-202
Regimeziele 192; 195
Reichertz 44
Reiter 60
Rex 124; 178
Rhodes 77
Ricklin 168
Rokkan 164
Ronge 67; 167
Rossi 121
Roters 87
Rothmayr 137
Rüegg 90; 167f.; 176; 198

Sassen 59
Saunders 39; 55; 65; 80; 88; 124;
127
Savitch 69; 75f.; 83; 130; 133;
135; 179
Sayre 131
Schabert 40; 107
Scharpf 67; 74; 77; 79; 85; 202
Schenkel 122; 196; 201
Schilling 20; 22; 33; 35
Schmid 168

Schmidt 201
Schmiege 67
Schmitter 69f.; 132
Schüssler 74
Schütz 41
Schütze 41
Selbstorganisation 130; 132; 137;
145; 167; 169; 171
Selektive materielle Anreize 80; 89
Selle 106
Sennett 180
Shlay 85
Sieverts 86
Simmel 178
Simmie 133
Sinnverstehende Rekonstruktion
39; 63
Soeffner 40; 43f.
Sozialpartnerschaft 61; 138; 165ff.;
170
Staatsmanager 68
Staatstheorie 73f.
Stadt als Ideologie 55
Stadtentwicklungsplan 92; 101-
104
Stadtentwicklungsplanung 85-92;
102; 105; 108
Stadterneuerung 7f.; 12; 16; 32;
38; 42; 46; 50-54; 61; 86; 88;
90; 94f.; 98-104; 138; 157f.;
161; 182; 183ff.; 195f.; 200
State Managerialism 67f.
Steffani 79
Stewart 77
Stoker 77; 80; 81; 91; 99; 119;
141; 153; 195; 202
Stone 39; 64; 68f.; 72f.; 76; 79f.;
91; 98; 107; 129; 142f.; 195
Strauss 40; 43ff.
Suburbanisierung 115; 121
Svoboda 63
Swanstrom 121
Symbolische Politik 102

Talos 167
Taylor 75
Thomas 69; 75f.
Tieber 61
Tönnies 178
Transformationsgesetzlichkeit 62
Traxler 166

Uhlig 106
Unregierbare Stadt 87f.; 90; 126;
128; 169
Unternehmerische Stadt 88; 90
Unwin 164
Urban Management 88f.; 91
Urbanes Potential 161f.; 180; 181;
184; 198; 201f.
Urbaner Raum 59; 81; 111; 162;
179-189; 193f.; 198; 200
Urbane Regimes 73-79; 82f.; 111;
116; 121; 123; 128; 135f.; 140f.;
145; 153f.; 160; 162; 170; 181;
186; 190ff.; 195; 202
Urbanes Setting 128
Urbane Bürgergesellschaften 81
Urbane Politik 65f.; 68; 71
Urbanisierung 81f.
Urbanität 64f.; 81f.; 88; 108f.; 181;
183; 186; 188

Verba 179
Verhandelnder Staat 197; 201f.
Verhandlungen 10; 12; 22; 34; 92-
96; 99; 107; 129; 133; 155; 168;
192; 194ff.; 197; 199-202
Verhandlungssysteme 118; 202
Viatr 56
Vobruha 70; 134

Wachstumskoalitionen 16; 18; 23;
24; 81f.; 92f.; 109; 126-130;
134; 137; 139; 143; 160; 171;
175; 186
Wachstumsmaschinen 132
Wagener 89

Waste 65

Weber 63; 65

Weltausstellung 103; 107

Wiener Modell 160f.

Williamson 72

Willke 39; 73

Wilson 79

Wirth 65; 179

Wohlfahrtsstaat 66-70; 111; 114;

117f.; 120ff.; 165f.

Wolman 128; 153

Yates 39; 67; 87; 128f.; 134

Zentralisierung 2; 4; 11; 23; 48;

77; 111; 117; 125

Zintl 202

Zivile Gesellschaft 65; 70; 165